

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Emilia Mustonen

VIRKASUHTEESTA TYÖSUHTEESEEN?

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2013

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
LYHENNE- JA SÄÄDÖSLUETTELO	3
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1 Tutkielman lähtökohdat	7
1.2 Tutkielman tavoite, kulku ja rajaukset	8
1.3 Tutkimusmetodi ja -aineisto	9
2. VIRKAMIES- JA TYÖOIKEUDELLINEN LAINSÄÄDÄNTÖ	13
2.1 Virkamies- ja työoikeuden vakiintuminen	13
2.2 Virkamiesoikeudellinen lainsäädäntö	14
2.3 Virkasuhteen kannalta tärkeimmät uudistukset	17
2.4 Työoikeudellinen lainsäädäntö	23
2.4.1 Työsuhteen kannalta tärkeimmät uudistukset	24
2.4.2 Työoikeuden kannalta tärkeimmät periaatteet	25
3. MATKALLA KOHTI YHTÄ PALVELUSSUHDETTA?	27
3.1 Virkamieshallinto- ja lainalaisuusperiaatteen vahva asema	27
3.2 Julkisen vallan käyttö	28
3.3 Virkavastuu	30
3.3.1 Rikosoikeudellinen vastuu	31
3.3.2 Vahingonkorvausoikeudellinen vastuu	34
3.3.3 Hallinto-oikeudellinen vastuu	37
3.4 Irtisanomismenettely ja palvelussuhteen päättäminen	38
3.5 Haku- ja nimitysmenettely	40
3.6 Palvelussuhdeturva ja jatkuvuusperiaate	43
3.7 Hallintotehtävien yksityistäminen	44
3.8 Direktio-oikeus	45

4. PALVELUSSUHTEET	47
4.1 Palvelussuhteet ja julkisen vallan käyttö valtiolla	47
4.1.1 Välillinen julkinen hallinto	49
4.1.2 Valtion liikelaitokset	51
4.1.3 Yliopistot	52
4.2 Palvelussuhteet ja julkisen vallan käyttö kunnissa	55
4.3 Yksityinen sektori	59
5. RUOTSIN PALVELUSSUHDEMALLI	61
5.1 Ruotsin palvelussuhdelainsäädäntö	61
5.1.1 Työhönotto	63
5.1.2 Irtisanominen	64
5.1.3 Virkavastuun soveltaminen	67
5.2 Virkamiesten aseman sääntely	68
5.3 Mallia Ruotsista?	72
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	75
6.1 Tutkielmalle asetetut tavoitteet	75
6.2 Palvelussuhdelajien keskeiset erot Suomessa	76
6.3 Ruotsin palvelussuhdelainsäädännön hyödyntäminen	79
6.4 Ehdotukset	81
LÄHDELUETTELO	83

LYHENNE- JA SÄÄDÖSLUETTELO

AOA	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki 434/2003
KM	Komiteanmietintö
KvhL	Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003
LAS	Lag om anställningsskydd 1982:80
LOA	Lag om offentlig anställning 1994:260
LRA	Lag om rättegången i arbetstvister 1974:371
MBL	Lag om medbestämmande i arbetslivet 1976:580
PeL	Suomen perustuslaki 731/1999
PeVL	Perustuslakivaliokunnan mietintö
RF	Regeringsform 1974:152
RL	Rikoslaki 39/1889
SiVM	Sivistysvaliokunnan mietintö
TSL	Työsopimuslaki 55/2001
VirkamA	Valtion virkamiesasetus 971/1994
VirkamL	Valtion virkamieslaki 750/1994
vp	Valtiopäivät

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta**

Tekijä:	Emilia Mustonen	
Pro gradu -tutkielma:	Virkasuhteesta työsuhteeseen?	
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri	
Oppiaine:	Julkisoikeus	
Työn ohjaaja:	Eija Mäkinen	
Valmistumisvuosi:	2013	Sivumäärä: 90

TIIVISTELMÄ:

Suomessa on käytössä kaksi erilaista palvelussuhdetta: virkasuhde ja työsuhde. Nämä kaksi palvelussuhdetta eroavat toisistaan monessa suhteessa. Suurimpana erona voidaan pitää julkisen vallan käyttöä virkasuhteessa. Virkasuhde on lisäksi julkisoikeudellinen ja työsuhde yksityisoikeudellinen palvelussuhde. Eroista huolimatta yleinen kehityssuunta on kuitenkin jo useita vuosikymmeniä ollut näiden palvelussuhdetten välisten erojen tavoitteellinen kaventaminen lainsäädäntöteitse. Useiden lainsäädäntöuudistusten yhteydessä onkin pohdittu mahdollisuuksia siirtyä yhteen, lähinnä työsuhteen kaltaiseen palvelussuhteeseen. Kahden palvelussuhteen käyttö on katsottu ongelmalliseksi muun muassa sen vuoksi, että samoja tehtäviä saatetaan toisaalla hoitaa virkasuhteessa ja toisaalla taas työsuhteessa. Täten henkilöiden oikeusasema saattaa erota merkittävästikin. Lisäksi kahden palvelussuhteen käyttö vaatii kahden neuvottelu- ja sopimusjärjestelmän käyttöä ja muutenkin kaksinkertaista henkilöstöhallintoa. Tässä tutkielmassa pyrin tuomaan esiin virkasuhteen ja työsuhteen kannalta keskeisimpiä eroja ja yhtäläisyyksiä ja näiden kautta pohtimaan tulevaisuuden mahdollisuuksia siirtyä yhden palvelussuhteen käyttöön.

Tutkielmassa tulee esiintymään useita eri tutkimusmetodeja. Ensimmäkin tutkielmassa esiintyy oikeusdogmaattista tutkimusotetta, joka on julkisoikeudellisissa tutkimuksissa yleisin metodi. Tämän lisäksi tutkielma voidaan lukea myös oikeuspoliittiseksi, sillä tutkielmassa on tarkoitus löytää vastauksia siihen, tulisiko nykyistä lainsäädäntöä muuttaa ja uudistaa eli tulisiko Suomessa siirtyä yhden palvelussuhteen käyttöön. Kolmas tutkimusmetodi, joka esiintyy vahvasti tässä työssä, on oikeusvertaileva tutkimusote. Vertailen Suomen virka- ja työoikeudellista lainsäädäntöä Ruotsin palvelussuhdelainsäädäntöön ja tätä kautta pyrin tuomaan esiin, voitaisiinko Suomessa mahdollisissa lainsäädäntöuudistuksissa ottaa mallia Ruotsista. Ruotsissa on käytössä ainoastaan yksi palvelussuhde ja julkisoikeudellisten palvelussuhdetten kohdalla on erikseen säädetty erityislainsäädäntöä.

Virkamies- ja työoikeus rakentuvat useiden tärkeiden käsitteiden varaan. Myös nämä käsitteet ja periaatteet nousevat keskeiseen asemaan. Virkamiesoikeuden kannalta tärkeimmiksi periaatteiksi muodostuvat etenkin virkamieshallintoperiaate ja hallinnon lainalaisuusperiaate. Myös yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet nousevat esille. Työoikeudessa korostettuja periaatteita ovat muun muassa työnantajan direktio-oikeus ja työnantajan tulkintaetuoikeus. Työntekijä on työnantajaa heikommassa asemassa ja tämän vuoksi työoikeudessa tärkeinä periaatteina ovat myös työntekijän suojeluperiaate ja edullisemmuusperiaate.

Yhteen palvelussuhteeseen siirtymisen edellytyksiä ja esteitä kartoitettaessa eteen nousee väistämättä se tosiasia, että virka- ja työsuhteen väliset erot ovat pienentyneet jatkuvasti ja eroja on pyritty tietoisesti poistamaan. Sama suunta jatkuu uskottavasti tulevaisuudessakin. Eroja löytyy kuitenkin edelleen ja yhteen palvelussuhteeseen siirtyminen vaatisi laajaa lainsäädäntöuudistusta. Lainsäätäjän päätettäväksi kuitenkin jää, tuleeko tämä uudistus toteutumaan tulevaisuudessa.

AVAINSANAT: oikeussuhde, virkasuhde, työsuhde, palvelussuhde, julkisen vallan käyttö

1. JOHDANTO

1.1 Tutkielman lähtökohdat

Suomessa on käytössä kaksi palvelussuhdelajia: virkasuhde ja työsuhde¹. Virkasuhdetta tulee käyttää aina silloin, kun hoidetaan tehtäviä, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä tai luonteeltaan julkishallinnollisia tehtäviä. Työsuhdetta käytetään muissa työ- ja palvelutehtävissä.² Virkasuhde ja työsuhde eroavat toisistaan usean ominaisuuden osalta ja tämän vuoksi henkilön oikeusasema voi muodostua hyvin erilaiseksi riippuen siitä, kummassa palvelussuhteessa hän toimii.

Kuntien palveluksessa oli vuonna 2011 yhteensä noin 441 000 henkilöä. Henkilöstöstä 28 % oli virkasuhteisia ja 72 % työsuhteisia.³ Työsuhteessa olevan henkilöstön määrä kunnissa on viime vuosina noussut jatkuvasti. Vuodesta 1995 vuoteen 2011 työsuhteisen henkilöstön määrä kunnissa on noussut noin 40 %:sta juuri mainittuun 72 %:iin.⁴ Valtiolla taas virkasuhteisia oli vuonna 2011 87 % ja työsuhteisia 13 %, joten valtiolla virkasuhteiden käyttö ja täten myös julkisen vallan käyttö näyttäisi olevan merkittävämmässä osassa.⁵

Virka- ja työsuhteen eroja on kuitenkin pyritty jatkuvasti kaventamaan lainsäädäntöuudistusten yhteydessä, ja etenkin siten, että virkasuhdetta kehitettäessä mallia on pyritty ottamaan työlainsäädännöstä.⁶ Kaventamispyrkimysten rinnalla on myös useaan otteeseen selvitetty yhteen palvelussuhdelajiin siirtymistä. Tätä on selvitetty niin valtion virkamiesten kuin kunnallisten viranhaltijoidenkin osalta.⁷ Jokaisessa hankkeessa tähän

¹ Mm. Kairisen (2009: 96) mainitseman perussuhdeteorian mukaan työsopimussuhde ja työsuhde tulisi erottaa toisistaan. Itse kuitenkin käytän näitä termejä toisiinsa rinnastuvina tässä tutkielmassa.

² Koskinen & Kulla 2009: 15.

³ Kuntatyönantajat 2012a: 11.

⁴ Kuntatyönantajat 2012c.

⁵ Valtiovarainministeriö 2012: 8.

⁶ Asiasta esim. HE 291/1993 vp; HE 44/1996 vp; HaVM 10/1996 vp ja HE 196/2002 vp, jossa oli kuitenkin hieman pidättyväisempi linja.

⁷ Valtiolla asia on ollut esillä mm. nykyisen valtion virkamieslain (750/1994) valmistelun yhteydessä. Asiaa selvitettiin palvelussuhdetyöryhmän toimesta. Kunnissa asia on noussut esiin mm. palvelussuhdeturvalain (laki kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta 484/1996), kuntalain (365/1995) ja nykyisin voimassa olevan viranhaltijalain (laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003) valmistelun yhteydessä. Tälläkin hetkellä viranhaltijalakia pyritään uudistamaan ja yhteen palvelussuhdelajiin siirtymisestä on alettu jälleen keskustella.

mennessä erot palvelussuhteiden välillä on kuitenkin katsottu niin merkittäviksi, ettei yhteen palvelussuhdelajiin siirtymistä ole katsottu mahdolliseksi. Yhteen palvelussuhdelajiin siirtymistä kunnissa selvitettiin perusteellisesti viimeksi kymmenisen vuotta sitten – ja valtiolla siirtymisen selvittämisestä on kulunut aikaa tätäkin kauemmin. Tässä ajassa yhteiskunta ja työelämä on ehtinyt muuttua merkittävästi, joten siirtymisedellytyksiä olisi syytä jälleen selvittää. Juurikin näiden edellä mainittujen seikkojen vuoksi tuntuu luontealta keskittyä tässä tutkielmassa siihen, onko kahden palvelussuhdelajin käyttö valtiolla ja kunnissa edelleen tarkoituksenmukaista ja tarpeellista.

1.2 Tutkielman tavoite, kulku ja rajaukset

Tutkielman tarkoituksena on selvittää, *olisiko mahdollista siirtyä yhden palvelussuhdelajin käyttöön*. Yhteen palvelussuhdelajiin siirtyminen on ollut esillä niin valtiolla kuin kunnissakin, joten tarkastelu ulotetaan tässä työssä koskemaan niin valtion virkamiehiä kuin myös kunnallisia viranhaltijoita. Toki täytyy myöntää, että kunnissa muutospyrkimykset ovat nousseet useammin esille.

Ongelmaksi etenkin kunnissa on muodostunut se, että samoissa tehtävissä samaa työtä tekeviä saattaa olla sekä virkasuhteessa että työsuhteessa. Tällöin heidän oikeusasemansa määräytyy eri tavoin.⁸ Samaa työtä tekevien oikeusasemaa onkin pyritty yhtenäistämään ja kuntalain 46 §:ssä on säädetty oikeudesta muuttaa virkasuhde työsuhteeksi, mikäli tehtäviin ei sisälly julkisen vallan käyttöä.

Tutkielman aihe rakentuu monien keskeisten käsitteiden varaan. Tämän vuoksi selvennän näitä tärkeimpiä käsitteitä myöhemmin tutkielman edetessä. Tuon tutkielmassani esiin myös virkasuhteisen ja työsuhteisen oikeudellisen aseman kehityslinjoja. Toisessa luvussa kerron siitä, miten palvelussuhdelajit ja niihin liittyvä lainsäädäntö ovat muuttuneet vuosien varrella ja miten virka- ja työsuhteisten oikeudet ja velvollisuudet ovat muuttuneet lainsäädännön uudistamisen ja yhteiskunnallisen tilanteen myötä. Luku keskittyy lähinnä niihin uudistuksiin, joissa on ollut esillä palvelussuhdelajien lähentämis-

⁸ HE 196/2002 vp s. 13.

pyrkimyksiä. Kolmannessa luvussa keskiössä on virka- ja työsuhteen olennaisimmat ja keskeisimmät erot. Toiseksi tutkimusongelmaksi muodostuu täten se, *mitkä ovat virkasuhteen ja työsuhteen oleellisimmat erot*. Neljännessä luvussa pureudun valtion ja kuntien palvelussuhteisiin tarkemmin. Selvennän sitä, miten julkisen vallan käyttö ilmenee sekä miltä henkilöstöjakauma tällä hetkellä näyttää niin valtiolla kuin kunnissakin.

Viidennessä luvussa keskityn Ruotsin palvelusuhdemalliin. Kolmanneksi keskeiseksi tutkimuskysymykseksi muodostuu täten se, *miten palvelussuhteita koskeva sääntely on toteutettu Ruotsissa*. Ruotsissa julkisessa palvelussuhteessa toimivia koskee pääpiirteissään samat lait kuin yksityisessä palvelussuhteessa olevia. Täten tavallinen työlainsäädäntö koskee pääpiirteissään myös julkisessa palvelussuhteessa toimivia. Julkisen viranomaistoiminnan erityisluonteen vuoksi valtiolla ja kunnissa palvelevien osalta on säädetty myös erityislainsäädäntöä.⁹ Julkisessa palvelussuhteessa olevien osalta, jotka siis käyttävät julkista valtaa työssään, on erikseen säädetty esimerkiksi rikosoikeudellisesta vastuusta (*Brottsbalk* 1962:700, 20 luku).

Pro gradu -tutkielma on melko lyhyt ja suppea tutkielma, joten täysin seikkaperäinen selvitys aiheesta ei ole mahdollista. Yhteen palvelussuhteeseen siirtymisen mahdollisuuksia tulisi selvittää paljon laajemminkin, mutta itse joudun käsittelemään asiaa melko pintapuolisesti. En katsonut aiheelliseksi pureutua tutkielmassa tarkemmin yksityisellä sektorilla toimivien tehtäviin ja aloihin, sillä selvää on, ettei näissä juurikaan esiinny julkisen vallan käyttöä. Lisäksi tutkielman pääpaino on enimmäkseen virkamiesoikeuden ja julkisoikeuden puolella.

1.3 Tutkimusmetodi ja -aineisto

Tutkielma liikkuu niin virkamiesoikeuden, kunnallisoikeuden kuin työoikeudenkin aloilla. Virkamies- ja kunnallisoikeuden voidaan katsoa sijoittuvan erityishallinto-

⁹ HE 196/2002 vp s. 13.

oikeuden lohkoina hallinto-oikeuden alaan¹⁰. Virkamiesoikeus muodostuu niistä säännöistä, joilla on järjestetty niin valtion kuin myös muidenkin julkisoikeudellisten yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista. Virkamiesoikeus sääntelee tämän lisäksi julkisyhteisöjen asemaa työnantajana ja kansalaisten suhdetta julkishallintoon. Valtion virkamiesoikeus, kunnallinen virkamiesoikeus, kirkon virkamiesoikeus ja välillisen julkishallinnon virkamiesoikeus kuuluvat alalohkoina yleisen virkamiesoikeuden piiriin.¹¹

Valtiolla ja kunnissa työskentelee iso joukko työsuhteessa olevia. Työntekijäasemassa toimivia koskee luonnollisesti työoikeudellinen sääntely. Työoikeus oikeudenalana voidaan katsoa kattavan nykyisin osittain myös virkasuhteet, vaikka viranhaltijoihin tai virkamiehiin ei sellaisenaan sovellukaan työsopimuslaki tai muu keskeinen työlainsäädäntö.¹² ”Työoikeudella tarkoitetaan sellaista oikeustieteellistä oikeudenalaa ja oikeusnormien kokonaisuutta, jonka identiteetti kytkeytyy työsuhteen käsitteeseen.”, määrittelee Martti Kairinen¹³. Työoikeus on siis kokonaisuus, joka muodostuu työsuhdetta koskevista ja työsuhteeseen asiallisesti liittyvistä oikeusnormeista¹⁴.

Julkisoikeudellisissa tutkimuksissa tavallisin tutkimusmetodi on oikeusdogmatiikka eli lainoppi¹⁵. Aulis Aarnion tunnetun määritelmän mukaan lainoppi on oikeudellisten käsitteiden konstruointia ja oikeussäännösten systematisointia näiden käsitteiden avulla. Lainoppi on myös säännösten sisällön selvittämistä eli tulkintaa ja niiden ajateltua soveltamista. Yksinkertaistetummin voidaan sanoa, että lainoppi on oikeussäännösten systematisointia ja tulkitsemista.¹⁶ Tutkielmassani tulee esiintymään oikeusdogmaattista tutkimusotetta. Pyrin hahmottamaan tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön kautta virka- ja työsuhteen keskeisimpiä eroja ja pyrin näiden säännösten kautta löytämään perusteluja sille, olisiko yhteen palvelussuhdelajiin siirtyminen mahdollista.

Tutkielman toisessa luvussa pureudun virkamies- ja työoikeudelliseen lainsäädäntöön. Tuon esiin tärkeimpiä lainsäädännöllisiä uudistuksia ja kehitysvaiheita. En pyri luvussa

¹⁰ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 20.

¹¹ Koskinen & Kulla 2009: 7–8.

¹² Bruun & von Koskull 2004: 14.

¹³ Kairinen 2009: 7.

¹⁴ Emt. 8.

¹⁵ Husa 1995: 133.

¹⁶ Aarnio 1978: 52.

etsimään niinkään syitä näille muutoksille vaan selvennän ainoastaan, miten lainsäädäntö on ajan kuluessa uudistettu. Luku ei siis sisällä niinkään oikeushistoriallisen metodin käyttöä. Edellä mainittujen tavoitteiden lisäksi tutkielman tärkeänä tehtävänä on löytää vastauksia siihen, olisiko yhteen palvelussuhteeseen siirtyminen mahdollista, eli olisiko tarvetta muuttaa tai ajantasaistaa lainsäädäntöä. Tämän johdosta tutkielma on myös vahvasti oikeuspoliittinen. Tutkielmani viidennessä luvussa selvitan lisäksi sitä, miten Suomen ja Ruotsin palvelussuhdelainsäädännöt eroavat toisistaan ja mitä yhtäläisyyksiä ja eroja näissä on. Täten tutkielmassa korostuu myös oikeusvertaileva tutkimusote. Oikeusvertailussa on kyse erilaisten oikeusjärjestelmien asettamisesta rinnakkain. Näitä oikeusjärjestyksiä vertailemalla pyritään selittämään ja arvioimaan eri oikeusjärjestysten tai niiden osien välisten erojen ja yhtäläisyyksien syitä.¹⁷ Yhtäläisyyksiä ja eroja pyritään selittämään muun muassa historiallisilla tai yhteiskunnallisilla tekijöillä¹⁸.

Hannu Tolonen on kiteyttänyt hyvin Aulis Aarnion jakamat oikeuslähteet teoksessaan *Oikeuslähdeoppi*. Aarnion jaotuksen mukaan oikeuslähteet jakautuvat vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Vahvasti velvoittavia ovat laki ja maantapa. Heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvat lain esityöt ja tuomioistuinratkaisut. Sallittuihin oikeuslähteisiin lukeutuu joukko eritasoisia oikeuslähteitä. Näitä ovat muun muassa oikeuskirjallisuus eli oikeustiede, yleiset oikeusperiaatteet, arvot, arvostelmat, moraaliperiaatteet ja reaalin harkinta.¹⁹

Tukeudun tutkielmassani paljolti lainsäädäntöön. Valtiosäännön mukaan lainsäädäntö on ensisijainen oikeuslähde. Tämä tulee ilmi perustuslain (731/1999) 2.3 §:n kautta, jossa säädetään, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja lakia on noudatettava kaikessa julkisessa toiminnassa. Myös lain esityöt muodostuvat tärkeiksi lähteiksi. Hallituksen esityksissä sekä valiokuntien mietinnöissä että lausunnoissa on useaan otteeseen otettu kantaa eri palvelussuhteissa olevien oikeudelliseen asemaan sekä kahden eri palvelussuhteen aiheuttamiin ongelmiin. Asiaa on käsitelty useasti myös komiteamietinnöissä ja eri työryhmien mietinnöissä sekä muistioissa. Oikeuskäytännön avulla pys-

¹⁷ Husa 1998: 13–14 ja 44.

¹⁸ Husa & Pohjolainen 2008: 37.

¹⁹ Tolonen 2003: 22–27.

tyy osoittamaan konkreettisesti eroja virka- ja työsuhteen välillä. Näiden lisäksi oikeuskirjallisuudella ja oikeusperiaatteilla on huomattava merkitys tutkielman lähteinä.

Tutkielmassa nousee esiin useita virkamiesoikeutta sitovia periaatteita. Ensinnäkin, niin virkamiesoikeutta kuin myös valtiosääntöoikeutta sitova periaate on virkamieshallintoperiaate²⁰. Toiseksi hallintoa sitoo lainalaisuusperiaate²¹. Myös hallinto-oikeuden yleisillä periaatteilla on merkitystä virkamiesoikeudessa. Näitä periaatteita ovat yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus, objektiivisuus, suhteellisuus ja luottamuksensuoja.²²

Myös työoikeudessa oikeusperiaatteilla on keskeinen merkitys. Yksi keskeinen työoikeuteen liittyvä periaate on työnantajan direktio-oikeus. Työnantajalla on myös tulkintaetuoikeus. Työntekijä on työsuhteessa heikompi osapuoli ja tämän vuoksi työoikeudessa on käytössä työoikeudellinen suojeluperiaate eli työntekijää suojellaan vahvemman osapuolen mielivallalta, kohtuuttomilta työehdoilta ja syrjinnältä. Edullisuusperiaate on myös yksi työoikeudellinen periaate. Sen mukaan sovelletaan sitä, mikä on edullisempi työntekijän kannalta. Neutraliteettiperiaatteen mukaan valtion on pyrittävä puolueettomana mahdollisten eturistiriitojen ilmetessä. Yksityisillä työmarkkinoilla vallitsee myös sopimusoikeudesta tuttu sopimusvapaus. Työoikeudessa kaikilla työmarkkinaosapuolilla on oikeus osallistua työlainsäädäntöä koskevaan valmisteluun sekä hallinnollisten päätösten tekemiseen. Tämä kolmikantaperiaate soveltuu myös työoikeuteen. Näiden lisäksi myös perusoikeuksilla ja yleisillä sopimusoikeudellisilla periaatteilla on suuri merkitys.²³

²⁰ Virkamieshallintoperiaatteesta tarkemmin Koskinen & Kulla 2009: 27–28 ja HE 196/2002 vp s. 6.

²¹ Myös lainalaisuusperiaatetta on selvennetty tarkasti esimerkiksi hallituksen esityksessä laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta. HE 196/2002 vp s. 6.

²² Koskinen & Kulla 2009: 28.

²³ Bruun & von Koskull 2004: 25–30.

2. VIRKAMIES- JA TYÖOIKEUDELLINEN LAINSÄÄDÄNTÖ

2.1 Virkamies- ja työoikeuden vakiintuminen

Yleinen valtion virkamieslaki on säädetty vasta vuonna 1986 (755/1986)²⁴, vaikka valtion virkamiesoikeuden kehitys alkoikin jo 1600-luvulla²⁵. Tätä ennen virkamiesten asemasta säädettiin monissa eri säädöksissä, minkä vuoksi virkamiesten oikeusasema muodostui hyvin hajanaiseksi. Itse hallitusmuodossa (94/1919) oli virkamiesten asemasta vain perussäännökset julkisia virkoja koskevassa luvussa²⁶. Vain tuomareiden erottamattomuus taattiin suoraan hallitusmuodossa. Muiden virkamiesten oikeudesta pysyä virassaan viitattiin asiasta erikseen annettavaan lakiin. Tällainen laki, niin sanottu nimitämiskirjalaki (202/1926), tuli voimaan vuonna 1926, ja joka kumottiin vasta valtion virkamieslain tultua voimaan.²⁷ Hallitusmuodon vahvistamisen jälkeen annettiin muukin virkamiesoikeudellinen peruslainsäädäntö 1920–1930 -luvulla, jotka suurimmilta osin säilyivät aina 1970–1980 -luville saakka.²⁸

Kunnallisella itsehallinnolla on Suomessa pitkät perinteet²⁹. Kunnallinen virka tosin pyrittiin erottamaan valtion virasta vasta 1900-luvulla, mikä tuli selväksi viimeistään 1948 kuntalain (642/1948) säännöksistä, joissa ei enää puhuttu virkamiehistä vaan viranhaltijoista. Täten myös valtion virkamiesoikeus ja kunnallinen viranhaltijaoikeus eriytyivät toisistaan. Virkamiesoikeus tuli lain piiriin ja kunnallinen viranhaltijaoikeus jätettiin pitkän aikaa pääosin kunkin kunnan omien päätösten alaisuuteen.³⁰

Työoikeutta ei ole mielletty kauaa omaksi itsenäiseksi oikeudenalakseen. Työoikeuden itsenäistyminen vaati oikeudellisen järjestelmän muotoilua tietyiltä osin uudelleen, muun muassa omien käsitteistöjen, tarkastelutapojen ja systematiikkansa osalta. Voi-

²⁴ Laki astui voimaan vuoden 1988 alussa.

²⁵ Koskinen & Kulla 2009: 8; Kulla 1991:181–182, 183.

²⁶ Ks. Kulla 1991: 182–183, jonka mukaan lukuun sisältyivät perussäännökset virkakelpoisuudesta, nimitysperusteista ja -järjestyksestä, nimitystoimivallasta, tuomareiden virassapysymisoikeudesta, virkavastuusta ja tämän lisäksi HM 65 §:ssä säädettiin virkojen perustamisesta. Täten vahvistettiin virkamieshallinnon periaate, jonka mukaan hallintotehtävistä huolehtivat laissa vahvistettujen menettely- ja valintasääntöjen mukaan virkaan nimitetyt virkamiehet, joiden oikeudet, velvollisuudet ja vastuu ovat erityiset.

²⁷ Kulla 1991: 181; HE 291/1993 vp s. 5–6.

²⁸ HE 291/1993 vp s. 5.

²⁹ Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 2–3.

³⁰ Heuru 2006: 134.

daan sanoa, että Suomessa tämä itsenäistyminen tapahtui 1900-luvun alussa, jolloin luotiin yhtenäinen työlainsäädäntö.³¹ Lähtökohta ensimmäisen työsopimuslain laatimiselle oli epäitsenäisen palkkatyövoiman aseman sääntelytarve. Sääntelyllä pyrittiin koamaan peruslaki, joka koskisi uusiin tehtäviin siirtynyttä palkkatyövoimaa. Sääntelyllä oli alusta asti tarkoitus pyrkiä työntekijöiden suojelemiseen ja olojen sääntelyyn. Tarvetta lainsäädäntöön lisäsi sekin, että työehtosopimukset omaksuttiin Suomessa verraten hitaasti.³²

2.2 Virkamiesoikeudellinen lainsäädäntö

Valtion virkamiesten ja kunnallisten viranhaltijoiden oikeusaseman kartoittaminen kannattaa aloittaa perustuslain sisältämien säännösten pohjalta. Perustuslain 2.3 §:ssä on säädetty julkista valtaa sitovasta oikeusvaltioperiaatteesta³³, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Aiemmin hallitusmuodossa säädettiin virkamiesten oikeusasemasta melko laajasti. Hallitusmuoto sisälsi säännökset muun muassa virkojen perustamismenettelystä, eräistä kelpoisuusehdoista, virkaylennysperusteista, ylimmän virkamieskunnan nimitystoimivallasta, virassapysymisoikeudesta ja virkamiehen vastuista.³⁴ Perustuslaissa on tätä nykyä tarkemmat säännökset ainoastaan ylimpien virkamiesten nimittämisperusteista (PeL 126 §). Virkojen kelpoisuusvaatimuksista ja nimittämisperusteista säädetään perustuslain 125 §:ssä. Yleisinä nimitysperusteina luetellaan 125.2 §:ssä taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Virkamiesten oikeusasemaan soveltuu myös perustuslain 80.1 §, jossa veloitetaan säädettävän lailla asioista, jotka kohdistuvat yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin, ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Näiden lisäksi perustuslaki sisältää virkavastuun perussäännökset (PeL 118 §). 124 § sisältää säännöksen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

³¹ Kairinen 1979: 1–2.

³² Hietala, Kahri, Kairinen & Kaivanto 2004: 11.

³³ Tästä periaatteesta käytetään myös nimitystä lainalaisuusperiaate.

³⁴ HE 291/1993 vp s. 4.

Suomessa käytetään erikseen nimityksiä viranhaltija ja virkamies. Syyksi tähän erotte-
luun voidaan katsoa olevan jako kunnallishallintoon ja valtionhallintoon sekä erityisesti
se, että kunnille on perustuslain (PeL 121 §) tasolla säädetty itsehallinto. Valtion virka-
miehistä käytetään nimitystä virkamies, kun taas kunnallishallinnossa on käytössä vi-
ranhaltija-nimitys. Käsitteillä ei sinänsä ole merkittäviä eroja, ja molemmissa on kyse
julkisoikeudellisesta palvelussuhteesta.³⁵

Valtion virkamiesten osalta tärkein laki on valtion virkamieslaki. Virkamiehen käsitettä
ei ole virkamieslaissa varsinaisesti määritelty. Lain 1 §:n mukaan kuitenkin virkasuhde
on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa valtio on työnantajana ja virkamies työn
suorittajana.

Kunnallisen viranhaltijan oikeusaseman kannalta tärkeimmäksi laiksi muodostuu laki
kunnallisesta viranhaltijasta, jossa viranhaltijaksi määritellään henkilö, joka on vir-
kasuhteessa kuntaan (KvhL 2 §). 2 §:ssä määritelmään lisätään edelleen, että virkasuhde
on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa kunta toimii työnantajana ja viranhaltija
työn suorittajana. Kuntalain 44.2 §:ssä säädetään, että tehtävää, jossa käytetään julkista
valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Perustellusta syystä henkilö voidaan ottaa tällaiseen
tehtävään virkasuhteeseen myös ilman, että tehtävää varten on perustettu virkaa.

Valtion virkamiestä ja kunnallista viranhaltijaa koskevat tietyin osin eri säädökset. Val-
tion virkamiesoikeuden perussäännökset löytyvät perustuslain 11 luvusta. Näitä sään-
nöksiä ovat muun muassa virkojen kelpoisuusvaatimukset (125 §), nimittäminen valtion
virkaan (126 §), virkavastuun perussäännös (118 §) ja virassapysymisoikeus (103 §).
Keskeisin laki valtion virkamiesoikeuden kannalta on valtion virkamieslaki kuin myös
sitä tarkentava virkamiesasetus (971/1994). Kunnassa toimivan viranhaltijan oikeus-
asemasta on säädetty muun muassa kuntalaissa ja laissa kunnallisesta viranhaltijasta.
Valtion virkaehtosopimuslaki (664/1970) ja -asetus (1203/1987) määrittelevät valtion
virkamiesten palvelussuhteen taloudellisia ehtoja.³⁶ Viranhaltijan palvelussuhteesta ja

³⁵ Hirvonen & Mäkinen 2006: 47.

³⁶ Koskinen & Kulla 2009: 21.

sen ehoista on säädetty kunnallisessa virkaehtosopimuksessa³⁷. Kunnallisessa virkaehtosopimuslaissa (669/1970) säädetään siitä, miten tulee neuvotella kunnallisen viranhaltijan palvelussuhteen ehtojen ja työrauhan turvaamisen parantamiseksi virkaehtosopimuksissa (1.1 §). Virkavastuun kannalta keskeisiä niin valtion virkamiesten kuin myös kunnallisten viranhaltijoiden osalta ovat rikoslaki (39/1889) ja vahingonkorvauslaki (412/1974). Erimielisyystilanteissa soveltuvat molempien virkamiesryhmien osalta laki työriitojen sovittelusta (420/1962) ja laki työtuomioistuimesta (646/1974). Myös laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), yhdenvertaisuuslaki (21/2004) sekä laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004) soveltuvat myös näihin julkisoikeudellisiin palvelussuhteisiin. Valtion virkamiehiin ja kunnallisiin viranhaltijoihin sovelletaan myös työaikalakia (605/1996), jollei toisin säädetä, sekä vuosilomalakia (162/2005). Laissa yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (651/1988) sekä yhteistoimintasopimuksissa säädetään henkilöstöpolitiikasta ja henkilöstön osallistumisesta. Kuntajakolaista (1196/1997) ja laista kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007) löytyvät säännökset viranhaltijoiden asemasta tapauksissa, joissa hallintoa järjestetään uudelleen ja muodostetaan uusia kuntaliitoksia.³⁸

Näiden lisäksi viranhaltija on velvollinen noudattamaan kunnanvaltuuston hyväksymiä johtosääntöjä, joista säädetään kuntalain 16 §:ssä. Toisaalta kunnallisilla säännöillä on nykyään ainoastaan toissijainen merkitys, sillä perustuslain 18.3 §:n ja 80.1 §:n mukaan lähtökohtaisesti kaikista seikoista, jotka vaikuttavat välittömästi viranhaltijan asemaan, on säädettävä lain tasolla.³⁹

Myös tietyt erityissäännökset saattavat koskea viranhaltijaa. Erityislainsäädäntöä on kuitenkin pyritty väljentämään ja purkamaan. Erityisesti kunnan hallinto-organisaatiota koskevien säännösten vähentäminen on ollut keskeisenä tavoitteena. Edelleen erityislainsäädäntöä saatetaan kuitenkin säätää muun muassa virkojen perustamisvelvollisuudesta, vaadittavasta kelpoisuudesta sekä viranhaltijan tehtävistä ja velvollisuuksista.⁴⁰ Valtion

³⁷ Kuntatyönantajat 2012b. Nykyään kunnilla on käytössä sekä viranhaltijoita että kunnan työntekijöitä yhteisesti koskeva yleinen virka- ja työehtosopimus.

³⁸ Koskinen & Kulla 2009: 22–21.

³⁹ Emt. 21.

⁴⁰ Harjula & Prättälä 2012: 395.

virkamiesoikeudellisesta erityissäätelystä on aihetta mainita laki tuomareiden nimittämisestä (205/2000)⁴¹.

2.3 Virkasuhteen kannalta tärkeimmät uudistukset

Virkasuhteen kannalta keskeistä lainsäädäntöuudistuksissa varsinkin viime aikoina ovat olleet lähentämispyrkimykset kohti työsuhdetta. Muun muassa vuoden 1994 valtion virkamieslain, kuntalain, palvelussuhdeturvalain ja nykyisen viranhaltijalain esitöissä yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut virkasuhteen ja työsopimussuhteen lähentäminen. Virkasuhteelle tunnusomaisimmat piirteet ovat kuitenkin säilyneet nykypäiviin asti. Näitä ovat muun muassa erityiset velvollisuudet, virkavastuu ja erityinen suoja virantoimituksessa.⁴²

Virka- ja työsuhteiden lähentämispyrkimysten voidaan katsoa alkaneen jo 1960- ja 1970-lukujen taitteessa. 1970-luvulla tuli voimaan virkaehtosopimuslainsäädäntö, joka vaikutti virka- ja työsuhteen erojen kaventumiseen merkittävästi. Tällöin siis julkiselle sektorille luotiin työehtosopimusjärjestelmää vastaava neuvottelu- ja sopimusjärjestelmä, joka oli ja osiltaan on edelleen keskitetympi kuin työehtosopimusjärjestelmä. Myös sopimusvapautta ja lakko-oikeutta on julkisella sektorilla rajoitettu enemmän kuin yksityisellä sektorilla.⁴³ Tämän lisäksi kunnallisen alan virka- ja työehtosopimusneuvotteluissa on jatkuvasti pyritty yhtenäistämään viranhaltijoiden ja työntekijöiden palvelussuhteen eroja.⁴⁴

Itsenäisyyden ajan ensimmäinen virkamieslainsäädännön kokonaisuudistus toteutui vasta vuoden 1988 alussa. Tällöin myös uudistuksen kannalta tärkein laki eli valtion virkamieslaki astui voimaan. Lain tarkoituksena oli virkamiesoikeudellisten säännösten kokoaminen yhteen lakiin ja saattaa säännökset vastaamaan virkamiesten muuttunutta

⁴¹ Koskinen & Kulla 2009: 20.

⁴² Emt. 14.

⁴³ Bruun & von Koskull 2004: 18–19. Tämän lisäksi myös virkasuhteen sisällöstä säätämistä ja määräämistä on rajoitettu lainsäädännöllä julkisen edun vuoksi. Selvimmin tämä ilmenee juuri virkaehtosopimusjärjestelmän mukaisista rajauksista. Esimerkiksi työtehtävistä ei voida määrätä erikseen, vaan se on työnantaja-asia. Koskinen & Kulla 2009: 16.

⁴⁴ HE 196/2002 vp s. 12.

asemaa.⁴⁵ Lisäksi eri virkamiesryhmien oikeusasemaa pyrittiin yhdenmukaistamaan. Niin ikään tavoitteena oli lähentää virkamies- ja työlainsäädäntöä sen vuoksi, että virkamiehet ja työsopimussuhteessa olevat työntekijät tekivät osaksi samoja tai samantapaisia työtehtäviä.⁴⁶ Esitöissä viitattiin kuitenkin virkamiesten aseman erityispiirteisiin kuten oikeuteen käyttää julkista valtaa⁴⁷.

Valtion virkamieslaki ajantasaistettiin uudelleen vuonna 1994⁴⁸. Uudistuksen tavoitteena oli sellaisen palvelussuhteen luominen, joka parhaalla mahdollisella tavalla turvaisi valtion tehtävien tarkoituksenmukaisuuden, tuloksellisuuden ja oikeusturvavaatimukset sekä turvaisi virkamiehen oikeusaseman suhteessa työnantajaan (VirkamL 2 §). Lain uudistusta edelsi valtiovarainministeriön asettama palvelussuhdehanke, jonka tavoitteena oli yhteen, työsopimusperustaiseen palvelussuhteeseen siirtyminen. Hankkeen asettaminen perustui henkilöstökomitean (KM 1990: 34) ehdotuksiin. Henkilöstökomitean arviot perustuivat kuitenkin 1980-luvun lopun tilanteeseen, jonka jälkeen virkamieslainsäädäntöä oli ehditty kehittää voimakkaasti. Epäkohtana henkilöstökomitea piti etenkin molempien palvelussuhteiden käyttöä samassa virastossa ja kahden erilaisen neuvottelu- ja sopimusjärjestelmän ylläpitoa. Ongelman ratkaisuksi ehdotettiin siirtymistä kokonaan yhteen palvelussuhteeseen tai siirtymistä kussakin virastossa käyttämään suunnitelmallisesti yhtä palvelussuhdetta ja yhtenäistämällä neuvottelu- ja sopimusjärjestelmiä. Hallituksen esityksessä valtion virkamieslaiksi kuitenkin painotettiin, ettei virkasuhteen käyttöä valtion palvelussuhteena voitu pitää ongelmallisena, varsinkaan jos sitä pyrittiin lähentämään kohti työsuhdetta ja poistettaisiin etenkin perusteettomat erot⁴⁹.

Hallituksen esityksessä valtion virkamieslaiksi lueteltiin piirteitä, jotka tulisi sisällyttää työsopimussuhteeseen, jotta sen käyttö olisi mahdollista tehtävissä, joissa käytetään julkista valtaa. Ensinnäkin hallinnon lainalaisuusperiaate tulisi ulottaa kaikkeen valtion tehtävien hoitoon palvelussuhteesta riippumatta. Toisaalta lainalaisuusperiaatteen ja työsopimuslain mukaisen työnantajan direktio-oikeuden yhteensovittamisen pelättiin voivan aiheuttaa ongelmia. Katsottiin myös, että virkavastuu ja hallinnon laillisuusval-

⁴⁵ Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 27–28.

⁴⁶ HE 291/1993 vp s. 5.

⁴⁷ Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 27.

⁴⁸ Laki astui voimaan 1.12.1994.

⁴⁹ HE 291/1993 vp s. 25–26.

vontta tulisi ulottaa koskemaan koko valtion henkilöstöä⁵⁰. Lisäksi katsottiin, että hallinnon oikeusturvajärjestelmän soveltaminen tulisi olla valtion tehtäviä hoitavan henkilön palvelussuhteen laadusta riippumaton. Mikäli työsopimussuhdetta tultaisiin käyttämään enemmän valtionhallinnon tehtävissä, edellyttäisi se hallituksen esityksen mukaan myös eräiden virkasuhteelle ominaisten tunnusmerkkien sisällyttämistä työsuhteeseen.⁵¹

Valtion virkamieslaissa pitäydettiin edelleen totutussa sääntelyssä, eli että julkista valtaa sisältävissä tehtävissä käytetään virkasuhdetta. Virkasuhdetta pyrittiin kuitenkin lähentämään työsopimuslain mukaiseen työsopimussuhteeseen, mutta siinä säilytettiin valtion tehtävien hoitamisen edellyttämät ominaispiirteet, kuten virkavastuu, palvelussuhdeturvan erityispiirteet sekä virkamiesten riittävän riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaaminen. Lakia on uudistettu useita kertoja sen voimaantulon jälkeen, mutta muutokset eivät ole kuitenkaan kohdistuneet lain yleisiin näkökohtiin ja tavoitteisiin.⁵²

Kunnallisesta virkamiesoikeudesta⁵³ säädettiin ensi kertaa lainsäädäntötasolla vasta 1920-luvulla ja tällöinkin ainoastaan kaupunkien virkasuhteisten osalta. Viranhaltijoiden⁵⁴ oikeuksista ja velvollisuuksista määrättiin pitkän aikaa pääosin kunnan sisäisillä säännöillä, pääasiassa virkasäännöillä. Tämä perustui vuoden 1919 hallitusmuodossa kunnille turvattuun itsehallintoon. Lailla haluttiin tämän vuoksi säätää ainoastaan viranhaltijan aseman tärkeimmistä perussäännöksistä. Säännökset siirrettiin miltei sellaisenaan 1976 kunnallislakiin (453/1976)⁵⁵.

Vuoden 1976 kunnallislain voidaan sanoa olevan yhtenäistävä. Lailla pyrittiin parantamaan kuntien itsehallintoa ja kunnallisen kansanvallan vahvistamista sekä lisätä suunnitelmallisuutta.⁵⁶ Jo 1976 kunnallislain eduskuntakäsittelyn yhteydessä II lakivaliokunta

⁵⁰ Nykyään eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille kuuluvat laillisuusvalvontatehtävä ulottuvat laajemmin myös julkisyhteisön työntekijöihin ja muihin julkista valtaa käyttäviin. Ks. laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002) 1.1 § ja laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) 3 §.

⁵¹ HE 291/1993 vp s. 27.

⁵² Koskinen & Kulla 2009: 4.

⁵³ Lainsäädännössä käytettiin vielä nimitystä ”kunnan virkamies”.

⁵⁴ Kunnalliseen viranhaltijaan viitattiin ensi kertaa vuoden 1948 kunnallislaisissa.

⁵⁵ Koskinen & Kulla 2009: 5.

⁵⁶ Harjura & Prättälä 2009: 13.

katsoi mietinnössään tarkoituksenmukaiseksi selvittää yhteen palvelussuhteeseen siirtymisen edellytyksiä⁵⁷. Ehdotus ei kuitenkaan johtanut merkittäviin uudistuksiin. Kunnallislakia uudistettaessa 1990-luvun alussa eduskunta otti kantaa mahdolliseen siirtymiseen yhteen palvelussuhdelajiin kunnissa. Eduskunnan vastauksessa hallituksen esitykseen kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain muuttamiseksi (HE 70/1992 vp) edellytettiin, että ”kunnissa voidaan tulevaisuudessa siirtyä tehtävien hoitamiseen liittyvän yhtäläisen vastuun periaatetta noudattaen yhteen palvelussuhteeseen”.⁵⁸

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen hallitus asetti työryhmän selvittämään yhteen palvelussuhteeseen siirtymisen edellytyksiä vuonna 1989 ja työryhmä julkisti muistionsa vuonna 1990⁵⁹. Työryhmä ehdotti, että lainsäädäntöön ryhdyttäisiin valmistelemaan muutosehdotuksia kunnallisten keskusjärjestöjen ja kunnallisen työmarkkinalaitoksen toimesta. Tarkoituksena oli yhteen palvelussuhteeseen siirtymisen mahdollistaminen⁶⁰.

Vuoden 1995 kuntalaki annettiin kunnalliskomitean mietintöön (KM 1993:33) perustuneeseen hallituksen esitykseen pohjautuen. Komitea ehdotti varsin pitkälle meneviä uudistuksia. Viranhaltijoiden oikeusaseman kannalta keskeisin ehdotus oli työsopimus-suhteen säätäminen yksinomaiseksi palvelussuhteeksi kunnissa.⁶¹ Yhteen palvelussuhteeseen siirtymistä perusteltiin hallinnon yksinkertaistamisella ja henkilöstön aseman yhdenmukaistamisella⁶². Komitea pyysi lausuntoa muun muassa Kunnalliselta työmarkkinalaitokselta, jonka mukaan esityksen toteuttaminen yksinkertaistaisi merkittävästi kuntien henkilöstöasioiden hoitamista. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen mukaan virkasuhde oli muutoinkin vanhentunut ja liian byrokraattinen esimerkiksi virkojen perustamisen ja täyttämisen osalta. Kunnallinen työmarkkinalaitos kuitenkin myönsi, ku-

⁵⁷ HE 291/1993 vp s. 21. Tätä ennenkin asiaa oli sivuttu kunnallishallinnon virka- ja työehtokomitean mietinnössä (KM 1969:B 105) ja virkaehtosopimustoimikunta 1977:n mietinnössä (KM 1980: 34).

⁵⁸ Sisäasiainministeriö 1994: 1.

⁵⁹ Palvelussuhdelajityöryhmä 1990. (Muistio julkaistu 9.4.1990.)

⁶⁰ Emt. 20.

⁶¹ Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 20. Kunnan henkilöstön nykytilan arvioinnista, kansainvälisen ja ulkomaalaisen lainsäädännön kehityksestä ja esityksen tavoitteista sekä keskeisistä ehdotuksista KM 1993: 33 s. 240–247, henkilöstöä koskevista yksityiskohtaisista perusteluista s. 392.

⁶² KM 1993: 33 s. 244–247. Epäkohtana pidettiin muun muassa sitä, että henkilöstö oli palvelussuhteensa laadusta riippuen oikeudellisesti erilaisessa ja osin myös eriarvoisessa asemassa. Tämän katsottiin poistavan hallinnon toteuttamiselta tehokkuutta ja joustavuutta. Epäkohtana pidettiin myös sitä, että viranhaltijoita ja työntekijöitä koskivat lakien eri säännökset ja muut määräykset. Henkilöstöasioita koskeva normisto katsottiin täten liian laajaksi.

ten komiteakin, että kunnan tehtävien luonteen vuoksi työsuhteeseen tulisi tehdä tiettyjä täydennyksiä. Virkasuhteen lakkauttaminen edellyttäisi lisäksi useiden lakien ja asetusten muuttamista tai kumoamista.⁶³ Yhteen palvelussuhdelajiin siirtymistä valmisteltiin erillisessä työryhmässä, joka ei kuitenkaan kyennyt ratkaisemaan kaikkia siirtymiseen liittyviä ongelmia.⁶⁴ Hallituksen esitys olikin monin kohdin pidättyväisempi kuin komitean esittämät ehdotukset ja esityksessä pitäydyttiin enemmän 1976 kunnallislaista tuuissa säännöksissä. Eduskuntakäsittelyssä uudistuksista tingittiin edelleen.⁶⁵

Virkasääntöjen asemaa heikennettiin merkittävästi uudessa kuntalaissa. Syynä tähän oli perusoikeusuudistus, jota toteutettiin samaan aikaan kuntalain säätämisen yhteydessä.⁶⁶ Perusoikeusuudistukseen kirjattiin säännös palvelussuhdeturvasta, jonka mukaan ketään ei saa erottaa työstä ilman laissa perusteltua syytä (HM 15.3 §, nykyisin PeL 18.3 §), ja täten edellytettiin säädettäväksi laki, jossa olisi säännökset viranhaltijoiden irtisanomis-suojasta ja oikeusasemasta yleisestikin. Tämän johdosta säädettiin laki kunnallisen vi-ranhaltijan palvelussuhdeturvasta vuonna 1996.

Laki kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta oli merkittävä uudistus viranhalti-joiden oikeudellisen aseman kannalta, sillä kunnallista virkasuhdetta sääntelevää lakia ei ollut tätä ennen. Lain mukaan viranhaltijan irtisanomisperusteet jakautuivat viranhalti-jasta itsestään johtuviin perusteisiin (6 §) sekä taloudellisiin ja tuotannollisiin irtisano-misperusteisiin (7 §). Täten viranhaltijan palvelussuhdeturva määräytyi pitkälti samalla tavalla kuin työsuhteenkin ja säännös korosti työoikeudessa yleisesti hyväksytyä hei-komman suojan periaatetta⁶⁷. Merkittävä ero aikaisempaan oli se, ettei viran lakkautta-mista voitu enää hyväksyä irtisanomisperusteena⁶⁸. Erona työsuhteen henkilöstön pal-velussuhdeturvaan verrattuna oli se, että virkasuhteen katsottiin jatkuvan edelleen niissä tilanteissa, joissa virkasuhde oli päätetty ilman laissa säädettyä perustetta (14 §).

⁶³ Kunnallinen työmarkkinalaitos 1990: 2–3. Lausunto kunnalliskomitean mietinnöstä.

⁶⁴ Harjula & Prättälä 2012: 14.

⁶⁵ Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 20–23.

⁶⁶ Koskinen & Kulla 2009: 4–5.

⁶⁷ HE 44/1996 vp s. 3, 15–16 ja 18–19.

⁶⁸ Emt. 1.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta tuli voimaan vuonna 2003. Siinä säädetään asioista, joista aiemmin säädettiin palvelussuhdeturvalaissa ja kuntalain 6 luvussa. Kuntalain 6 lukuun jäi tämän jälkeen ainoastaan kolme säännöstä: kunnan henkilöstö (44 §), viran perustaminen ja lakkauttaminen (45 §) sekä virkasuhteen muuttaminen työsuhteeksi (46 §).⁶⁹ Lisäksi lakiin otettiin mukaan ne viranhaltijan oikeusasemaan vaikuttavat seikat, joista aiemmin määrättiin kuntien virkasäännöissä. Viranhaltijalaissa keskeinen lähtökohta oli, että virkasuhdetta tulee käyttää ainoastaan sellaisissa työtehtävissä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä. Tämän vuoksi huomattava määrä virkasuhteita onkin pitänyt muuttaa työsuhteiksi.⁷⁰

Valtiovarainministeriö asetti vuonna 2010 kuntalain kokonaisuudistusta kartoittavan hankkeen, jonka oli tarkoitus selvittää kuntalakiin kohdistuvat uudistustarpeet sekä laatia selvitys uudistustarpeista myöhemmin työnsä aloittavan parlamentaarisen komitean avuksi. Uudistustarvetta perusteltiin kuntarakenteen muutoksella, yhteistoiminnan laajenemisella, toimintojen yhtiöittämisellä, taloudellisen toimintaympäristön muutoksella sekä erityislainsäädännöllä, jonka mukaan kunnat ovat vastuussa kuntalaisten palvelujen tuottamisesta. Työryhmä mainitsi lähtökohdaksi sen, että kuntalain tulee jatkossakin olla kunnan hallintoa ja taloutta koskeva yleislaki, ja tällä tavoin pystyttäisiin vähentämään erityislainsäädännön tarvetta.⁷¹ Yhtenä uudistuspyrkimyksenä oli kahdesta palvelussuhdelajista luopuminen. Täten työryhmä esitti, että komitean tulisi selvittää kahden palvelussuhdelajin aiheuttamat ongelmat kunnille sekä harkita, olisiko valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat huomioon otettuna mahdollista ottaa käyttöön yksi eli työsuhteperustainen palvelussuhde. Lisäksi työryhmä mainitsi, että kuntien julkisen vallan käytön vuoksi komitean tulisi harkita kunnallista työsuhdetta koskevien erityissäännösten sisällyttämistä kuntalakiin.⁷² Myöhemmin kesän 2012 jälkeen työryhmä kuitenkin poistettiin kuntalain valmistelusta ministeriön toimesta. Syytä tähän ei kuitenkaan kerrottu julkisuuteen. Työryhmän poistamisen jälkeen etenkin Kuntatyönantajat, joka on kunta-alan työnantajajärjestö, on ollut aktiivisena selvittämässä pääsopijajärjestöjen kantoja yhteen palvelussuhteeseen siirtymisen suhteen.⁷³

⁶⁹ Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 251.

⁷⁰ Koskinen & Kulla 2009: 5.

⁷¹ Valtiovarainministeriö 2011: 9.

⁷² Emt. 142.

⁷³ Ojanen 2012: 12–13.

2.4 Työoikeudellinen lainsäädäntö

Oikeudellisesta näkökulmasta työsopimus on sopimus, jossa työntekijänä oleva osapuoli sitoutuu tekemään työtä työntekijänä olevalle osapuolelle tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan⁷⁴. Lainsäädännössä sama asia ilmaistaan työsopimuslain (55/2001) 1:1.1 §:ssä. Työsopimussuhteelle on tunnusomaista se, että se on yksityisoikeudellinen palvelussuhde.

Työntekijän asema perustuu siis sopimukseen, josta sovitaan työnantajan kanssa. Oikeussuhdetta sääntelevät tämän lisäksi työlainsäädäntö ja useat muut normit, kuten työehtosopimukset ja työsopimuksessa itsessään sovitut ehdot.⁷⁵ Työlainsäädännön voidaan katsoa muodostuvan individuaalisesta ja kollektiivisesta työoikeudesta. Yksittäisen työntekijän kannalta tärkeimmät lait ovat työsopimuslaki, työaikalaki ja vuosilomalaki. Kollektiivisen työoikeuden kannalta tärkeimmiksi laeiksi voidaan katsoa työehtosopimuslaki (436/1946) ja laki yhteistoiminnasta yrityksissä (334/2007).⁷⁶ Oikeus yhdenvertaiseen ja tasa-arvoiseen kohteluun on kaikille kuuluva perusoikeus. Täten yhdenvertaisuuslaki ja tasa-arvolaki soveltuvat myös työnhakijoihin ja työntekijöihin, kuten myös virkasuhteisiin henkilöihin.⁷⁷

Valtiolla ja kunnissa työsuhteessa olevien työntekijöiden oikeudellinen asema määräytyy pääosin samalla tavalla kuin yksityisellä sektorilla toimivan työntekijän. Työsopimuslaista löytyvät keskeisimmät työntekijää koskevat säännökset. Kunnallista työntekijää sitovat myös kunnallisista työehtosopimuksista annettu laki (670/1970) ja työehtosopimuslaki sekä se, mitä työehtosopimuksissa sovitaan.⁷⁸ Työehtosopimuksena kunnassa työskentelevää siis sitoo, samalla tavoin kuin virkasuhteistakin, kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus (KVTES). Valtion ja kunnan työntekijälle kuuluu kuitenkin tietty rikosoikeudellinen vastuu. Tämä vastuu puuttuu yksityisen sektorin työntekijältä. Kunnallinen ja valtiollinen työsopimussuhde poikkeavat yksityissektorilla käyte-

⁷⁴ Hulkko, Hyvärinen, Varjola-Valvelainen & Ohvo 1998: 13.

⁷⁵ Parviainen 2010: 13.

⁷⁶ Työ- ja elinkeinoministeriö 2012: 5.

⁷⁷ Emt. 13–16.

⁷⁸ Hirvonen & Mäkinen 2006: 15.

tystä työsopimussuhteesta myös eläkeoikeuden sekä työnantajan työehtosopimuksien teko-oikeuden osalta.⁷⁹

2.4.1 Työsuhteen kannalta tärkeimmät uudistukset

Voimassa oleva työsopimuslaki on järjestyksessään kolmas. Sitä ovat edeltäneet vuoden 1922 (141/1922) ja vuoden 1970 (320/1970) työsopimuslait. Vuoden 1922 työsopimuslaki sai työsopimuksia koskevan yleislain aseman, jonka soveltamisala säädettiin rajoituvan ainoastaan yksityisoikeudellisiin työsopimuksiin. Tämän soveltamisalan määräytymisellä on ollut olennainen merkitys työoikeuden kehitykselle.⁸⁰ Työoikeuden kehitykseen ovat vaikuttaneet elinkeinoelämän ja ennen kaikkea sen tuotantorakenteen kehitys, mutta toisaalta myös yhteiskuntapoliittisten näkemysten muutokset ja näitä seuranneet lainsäädäntötoimet⁸¹.

Yksi työoikeuden kannalta merkittävä muutos tapahtui, kun työsopimuslaki uudistettiin vuonna 1970. Lakisääteisen irtisanomissuojan mukaan ottaminen merkitsi sisällöllisesti tärkeää muutosta aikaisempaan. Tämän jälkeen työnantajalta vaadittiin painava syy irtisanomiselle. Toinen tärkeä uudistus oli yleissitovaa työehtosopimusta koskeva niin sanottu vähimmäispalkkasäännös.⁸² 1970-luvulla uudistettiin lisäksi vuosilomalakia sekä parannettiin työsuojelua ja palkkaturvaa. Yritysten henkilöstön osallistumisjärjestelmä sai alkunsa, kun säädettiin yhteistoimintaa yritystasolla koskeva laki (725/1978). Uutuutena työoikeuden kannalta oli myös opintovapaalain (273/1979) säätäminen vuonna 1979. Työntekijän aseman voidaan katsoa parantuneen merkittävästi tällä kaudella. Työntekijän oikeusaseman kannalta tärkeitä uudistuksia olivat ennen muuta työsuhdeturvasta, sosiaaliturvasta, palkkaturvasta ja työsuojelusta säätäminen sekä säätäminen edunvalvonnallisesta suojelusta työehtosopimuksineen.⁸³

Suomi liittyi ILO:n eli Kansainvälisen työjärjestön jäseneksi 1920-luvun alussa. Tällä on ollut suuri vaikutus Suomen työoikeuden muodostumisessa. ILO:n sopimuksilla on

⁷⁹ Harjula & Prättälä 2012: 392.

⁸⁰ Hietala, Kahri, Kairinen & Kaivanto 2004: 12.

⁸¹ HE 291/1993 vp. s. 13.

⁸² Kairinen 1979: 222.

⁸³ Kairinen 2009: 24–25.

ollut vaikutusta merkittävästi muun muassa työntekijöiden perusoikeuksien sääntelyyn. Näiden sopimusten nojalla on myös yhdenmukaistettu jäsenmaiden työoikeudellista sääntelyä, esimerkiksi työaikasääntelyn kautta.⁸⁴ Myös Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995 toi uudenlaisia edellytyksiä työoikeudelliseen sääntelyyn. EU muodostaa sisämarkkinat, joilla henkilöiden, tavaroiden, palvelujen ja pääoman tulee saada liikkua vapaasti. Suomen työmarkkinoiden tulee siten olla avoimena kaikkien jäsenmaiden kansalaisille.⁸⁵

Uusin työsopimuslaki tuli voimaan vuonna 2001. Kuten edeltäjänsä, uusi työsopimuslakikin on työoikeuden yleislaki, jota sovelletaan kaikissa niissä oikeussuhteissa, jotka täyttävät lain 1:1:ssä säädetyt ehdot. Sääntely säilytettiin pitkälti aikaisemman pohjan mukaisena eikä suuriin muutoksiin pyritty. Säännösten sisältöön vaikutti kuitenkin voimakkaasti uuden perustuslain perusoikeussäännökset ja myös EU:n jäsenyydestä johtuvat uudistusvaatimukset.⁸⁶ Uudistus merkitsi eräitä materiaalsen oikeustilan muutoksia, esimerkiksi epätyypillisten työsuhteiden aseman, työehtosopimusten yleissitovuuden ja työsuhdeturvan osalta⁸⁷. Työsopimuslain keskeisimpänä oikeuspoliittisena periaatteena on koko historian ajan ollut työntekijän suojelun periaate. Tärkeimmät säännökset tämän suojan kannalta on uusimmassakin laissa säädetty pakottaviksi, jottei niistä voida sopia työntekijän vahingoksi.⁸⁸ Kokonaisuudistuksen yleisenä tavoitteena oli mahdollisimman selkeän, täsmällisen ja helppolukuisen lain toteuttaminen. Toinen tavoite oli ajanmukaistaa sääntelyä siten, että se parhaiten vastaisi niin Euroopan unionin että uuden oikeuskäytännönkin vaikutuksesta muuttunutta oikeustilaa.⁸⁹

2.4.2 Työoikeuden kannalta tärkeimmät periaatteet

Kuten jo johdantoluvussa tuli ilmi, työoikeuteen – kuten myös virkamiesoikeuteen – liittyy läheisesti oikeudenalaa sitovia periaatteita. Työoikeuteen perinteisesti liitetty periaate on, että työsopimuksen toinen osapuoli, työnantaja, on toista osapuolta, työnte-

⁸⁴ Bruun & von Koskull 2004: 12.

⁸⁵ Asiasta tarkemmin esim. Bruun & von Koskull 2004: 21–24.

⁸⁶ HE 157/2000 vp s. 54–55.

⁸⁷ Kairinen 2009: 36.

⁸⁸ Hietala, Kahri, Kairinen & Kaivanto 2004: 13.

⁸⁹ Emt. 13–14.

kijää, selvästi vahvemmassa asemassa. Työnantajalla on lakiin perustuva oikeus valvoa ja johtaa työtä. Työnantajalla on siis työn johto- ja valvontaoikeus eli toisin sanoen direktio-oikeus. Työnjohto-oikeuteen perustuen työnantajalla on oikeus päättää koska, missä, miten ja mitä välineitä käyttäen työ suoritetaan. Valvontaoikeus puolestaan antaa työnantajalle oikeuden seurata, että työ tehdään niin laadullisesti kuin määrällisestikin työnantajan antamien vaatimusten mukaisesti. Myös työnantajan tulkintaetuoikeus vahvistaa työnantajan asemaa suhteessa työntekijään. Työnantajalla on periaatteessa oikeus tulkita ymmärtämällään tavalla niitä oikeusnormeja, joita palvelussuhteessa sovelletaan, ja työntekijän on noudatettava työnantajan tulkintaa, kunnes riita on ratkaistu oikeusteitse tai sovittelua apuna käyttäen.⁹⁰

Työnantajan vahvan valta-aseman vuoksi työntekijän asema muodostuu heikommaksi työnantajaan nähden. Tämän vuoksi työlainsäädännössä tärkeäksi periaatteeksi on muodostunut työntekijän eli heikomman osapuolen suojeluperiaate. Varsinkin työsuhdetta sääntelevä lainsäädäntö rakentuu pitkälti työntekijän suojeluperiaatteen pohjalta. Täten suojelua koskevat lainsäädännökset ovatkin lähes poikkeuksetta vähimmäispakottavaa oikeutta, jottei työnantaja voi työntekijän vahingoksi sopia toisin. Työntekijän suojeluperiaate ilmenee myös työehtosopimusmekanismin kautta. Työehtosopimukset syrjäyttävät työntekijän kannalta tätä huonommat työsopimuksen ehdot. Lisäksi eräät valtakunnalliset työehtosopimukset ovat alallaan yleissitovia työehtosopimuksia, ellei valtakunnallisen työntekijäyhdistyksen tekemää normaalisitovaa työehtosopimusta ole.⁹¹ Näiden lisäksi edullisemmuusperiaate on myös yksi suojeluperiaatteen sovellutus. Edullisemmuusperiaate edellyttää sovellettavan samassa tilanteessa soveltuvista normeista sitä, joka on työntekijän kannalta edullisin. Myös minimipakottavasta lain säännöksestä ja työehtosopimusnormeista voidaan sopia työntekijän eduksi toisin.⁹²

⁹⁰ Bruun & von Koskull 2004: 25.

⁹¹ Kairinen 2009: 43–44.

⁹² Bruun & von Koskull 2004: 26–27; Kairinen 2009: 44.

3. MATKALLA KOHTI YHTÄ PALVELUSSUHDETTA?

3.1 Virkamieshallinto- ja lainalaisuusperiaatteen vahva asema

Perusteltaessa sitä, miksi jako julkisoikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin palvelussuhteisiin tulisi säilyttää, taustalla esiintyy usein valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen ja myös lainalaisuusperiaatteen korostuneet asemat. Katsonkin näiden periaatteiden muodostuvan tutkielmani kannalta merkittäviksi periaatteiksi.

Keravuori-Rusanen määrittelee väitöskirjassaan virkamieshallintoperiaatteen keskeisen sisällön siten, että sen avulla oikeutetaan viranomaiset ja niiden alaisuudessa toimivat erityisessä menettelyssä nimitetyt virkamiehet käyttämään julkista valtaa. Päätöksenteon riippumattomuus on tärkeää etenkin tilanteissa, joissa kysymys on yksityisten oikeuksiin vaikuttavasta lain soveltamisesta.⁹³ Virkamieshallintoperiaatteen tarkoituksena on tämän lisäksi turvata julkisen vallan käytön lainmukaisuus, objektiivisuus ja yhtenäisyys.⁹⁴ Perustuslakivaliokunnan voidaan katsoa omaksuneen niin sanotun valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen 1980-luvun puolivälissä.⁹⁵

Perustuslain 2.3 §:n voidaan katsoa sisältävän perustan niin julkisen vallan käytölle, virkamieshallintoperiaatteelle kuin myös lainalaisuusperiaatteelle. Säännös sisältää vaatimuksen, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa tulee noudattaa tarkoin lakia. Säännöksen ei voida kuitenkaan ehdottomasti katsoa kieltävän toimivallan antamista muillekin kuin virkamiehille ja viranhaltijoille. Tällöin tärkeäksi muodostuu se, että tehtävien hoitamisesta ja menettelystä annetaan riittävän tarkat ja yksityiskohtaiset säännökset. Myös oikeusturvanäkökohdat tulee ottaa huomioon ja julkista valtaa käyttävien tulee kuulua rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.⁹⁶ Lailla kielletään sellaisten julkista valtaa sisältävien tehtävien siirtäminen muille kuin viranomaisille, joissa käytetään merkittävää julkista valtaa (PeL 124 §).

⁹³ Keravuori-Rusanen 2008: 87.

⁹⁴ HE 196/2002 vp s. 6.

⁹⁵ PeVL 19/1985 vp, joka koski työturvallisuuslain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamista.

⁹⁶ HE 196/2002 vp s. 6.

Oikeus käyttää julkista valtaa on syynä sille, että virkamiehet nauttivat tietynlaisesta erityisasemasta työsuhteisiin verrattuna. Virkamiesten julkisten tehtävien hoitamisen luonne ja tähän liittyvä vastuu on edellyttänyt sitä, että lainsäädännössä on korostettu virkamiesten aseman itsenäisyyttä ja pysyvyyttä. Virkamiehen tehtävänä on turvata, että kansalainen saa hänelle kuuluvat edut ja oikeudet. Tämän vuoksi onkin tärkeää, että kansalaiset voivat luottaa siihen, että valtion tehtävissä toimii koulutettu, ammattitaitoinen ja luotettava henkilöstö. Juuri edellä mainittujen seikkojen vuoksi virkamiesten palvelussuhdeturva onkin ollut vahvempi kuin työsuhteisilla.⁹⁷

Vaikka perustuslakivaliokunta viittasi virkamieshallintoperiaatteeseen tiettävästi niinkin myöhään kuin vasta 1980-luvun puolivälissä, periaatteella voidaan katsoa olleen merkitystä jo ennen tätä. Hallitusmuodon voimassa ollessa valtiosääntöiseen virkamieshallintoperiaatteeseen viitattiin useita kertoja vuoden 1985 lausunnon jälkeenkin.⁹⁸ Periaatteen mukaan julkista valtaa voivat siis käyttää ainoastaan viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet.⁹⁹ Pääasiallisena tarkoituksena on turvata päätöksenteon riippumattomuus, objektiivisuus ja puolueettomuus varsinkin silloin, kun kyseessä on lain soveltaminen, jolla puututaan yksityisten oikeuksiin¹⁰⁰.

Virkamiesten erityisen aseman ja tehtävien vuoksi on katsottu, että virkamiesten oikeusasemasta tulee säätää ja säännellä työsuhteessa toimivien henkilöiden oikeusasemasta poikkeavasti. Tässä luvussa erittelen näitä nykyäänkin nähtävillä olevia keskeisimpiä eroavaisuuksia eri palvelussuhteiden välillä. Luvun kautta esille nousee myös monet yhtäläisyydet, jotka yhdistävät työ- ja virkasuhteita.

3.2 Julkisen vallan käyttö

Viranhaltijat ja virkamiehet toimivat virkasuhteessa. Virkasuhteen erottaa yksityisoikeudellisesta työsuhteesta sen julkisoikeudellinen luonne. Virkasuhteelle on tunnus-

⁹⁷ HaVM 5/1994 vp s. 2–3.

⁹⁸ Käsitteeseen viitattiin muun muassa seuraavissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa: PeVL 4/1989 vp, 37/1992 vp, 1/1994 vp, 7/1994 vp ja 15/1994 vp.

⁹⁹ HE 196/2002 vp s. 6.

¹⁰⁰ Keravuori-Rusanen 2008: 87.

omaista erityiset velvollisuudet ja virkavastuu sekä myös erityinen suoja virantoimituksessa¹⁰¹. Keskeisimmät julkisen vallan subjektit ovat valtio, kunnat ja kuntayhtymät virkamiehineen ja päätöksentekuelimineen. Täten voidaan sanoa, että virkasuhteelle on ominaista se, että siinä käytetään *julkista valtaa*. Julkisen vallan käytön käsitteen merkitys saattaa vaihdella eri oikeudenaloilla ja käyttöyhteyksissä. Oikeustieteessä on vakiintunut käsitys, että julkista valtaa käytetään silloin, kun annetaan yksipuolisesti lain nojalla toista velvoittava määräys tai kun päätetään yksipuolisesti toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta.¹⁰²

Julkisen vallan perustan voidaan katsoa lähtevän perustuslain 2 §:stä ja etenkin sen kolmannesta momentista. Säännöksessä esitetään yleinen vaatimus siitä, että julkisen vallan käytön on perustuttava eduskunnan säätämään lakiin. Keravuori-Rusanen painottaa kuitenkin, ettei perustuslaissa tai sen esitöissäkään anneta suoraa vastausta siihen, mitä julkisella vallan käytöllä ylipäänsä tarkoitetaan¹⁰³. Perustuslain esitöissä on todettu asiasta, ettei julkisen vallan käytön alaa voida ylipäänsä määritellä tyhjentävästi, vaan se on sopeutettava kysymyksessä olevaan tapaukseen perustuslain sallimissa rajoissa. Julkiselle vallan käytölle esitettiin kuitenkin vaatimuksena, että julkisen vallan käytöllä tulee olla yksityisiin kohdistuvia vaikutuksia ja julkisen vallan haltijalla tulee olla yksipuolisen vallankäyttäjän asema. Hallituksen esityksessä on ilmaistu neljä tehtäväryhmää, joiden on katsottu sisältävän julkisen vallan käyttämistä, nimittäin norminantopäätökset, lainkäyttöpäätökset, hallintopäätökset ja välitön voimakeinojen käyttö.¹⁰⁴

Julkisen vallan käytön määrittelyn vaikeus tulee ilmi muun muassa seuraavan oikeustapauksen kautta:

KHO 2002:21. (Ään.) Tapauksessa oli ratkaistavana oliko ruumiillista kurittamista yksityisessä lastensuojelulaitoksessa pidettävä julkisen vallan käyttönä. Korkein hallinto-oikeus totesi perusteluissaan, että laitokseen sijoitetun lapsen päivittäinen hoito ja kasvatukseen, johon kuuluvat myös lapsen kohdistuvat kurinpitotoimenpiteet, on luonteeltaan sellaista, ettei sitä voida pitää julkisen vallan käyttönä. Vähemmistöön jäänyt jäsen puolestaan katsoi, että lastensuojelulaitoksen johtajan kurittaessa kasvatettavana olevaa lasta, kysymys on rikoslain 2 luvun 12 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettusta julkisen vallan

¹⁰¹ Koskinen & Kulla 2009: 14.

¹⁰² HE 196/2002 vp s. 6.

¹⁰³ Keravuori-Rusanen 2008: 107.

¹⁰⁴ HE 1/1998 vp s. 74.

käyttämisestä. Lisäksi lapsen ruumiillinen kurittaminen on kielletty laissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (1 §), jota tulee noudattaa lastensuojelulain 30 §:n mukaan laitoshuollossa olevan lapsen kasvatuksessa ja kasvuolojen järjestämisessä lastensuojelulain toksessa.

Perustuslain 124 §:ssä käytetään myös ilmaisua *merkittävä julkinen valta*. Säännöksen mukaan merkittävää julkista valtaa sisältävien tehtävien antaminen muille kuin viranomaisille on kiellettyä. Periaatteessa myös julkista valtaa ja julkisia hallintotehtäviä tulisi hoitaa viranomaisten toimesta. Pykälässä mahdollistetaan kuitenkin lailla tai lain nojalla julkisen hallintotehtävän antaminen muullekin kuin viranomaiselle. Tämäkin on kuitenkin mahdollista ainoastaan silloin, kun se voidaan katsoa tarkoituksenmukaiseksi, se ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Perustuslain 124 §:ssä kuin myös hallintolain (434/2003) 2.3 §:ssä käytetään käsitettä julkinen hallintotehtävä, jolla on läheinen liityntä julkisen vallan käsitteeseen. Julkisen hallintotehtävän käsite ei ole sekään yksinkertaisesti määriteltävissä. Julkisella hallintotehtävällä voidaan tarkoittaa esimerkiksi lakien toimeenpanoa sekä päätöksentekoa, joka koskee yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja. Julkisen hallintotehtävän voidaan myös katsoa viittaavan toimintaan, johon liittyy yleisen edun toteuttamista ja julkisten palvelujen järjestämistä.¹⁰⁵

3.3 Virkavastuu

Koska virkamiehet ja viranhaltijat käyttävät julkista valtaa, eli puuttuvat yksilöiden oikeusasemaan, päättävät heidän oikeuksistaan, eduistaan ja velvollisuuksistaan, virkamiehiä ja viranhaltijoita sitoo kansalaisten yleistä oikeudellista vastuuta tiukempi vastuu eli *vir kavastuu*. Virkamiesten toimintaan liittyvien vastuiden perussäännökset ilmenevät perustuslain 118 §:stä. Virkavastuusäntelyllä määritellään virkamiesten väärinkäytöksistä ja niiden seurauksista.¹⁰⁶ Perustana virkavastuussa on virkamiehen tehtävissään tekemä virhe tai virkavelvollisuuksien laiminlyönti. Virkavirhettä, josta on laissa sää-

¹⁰⁵ Laakso, Suviranta & Traukannel 2006: 58–59.

¹⁰⁶ Koskinen & Kulla 2009: 235; Parviainen 2010: 16.

detty rangaistus, kutsutaan virkarikokseksi.¹⁰⁷ Tämän erityisen vastuun vuoksi virkamiesten toiminnalta vaaditaan puolueettomuutta sekä aseman ja tehtävien mukaista käytöstä. Tämän lisäksi virkavastuulla on alempi toteuttamiskynnys kuin kansalaisten yleisellä vastuulla. Toisaalta täytyy ottaa huomioon, että virkamiehillä on erityinen oikeudellinen suoja tehtäviä hoitaessaan, jonka myös nostan esiin tämän luvun edetessä.¹⁰⁸

Useissa kohdin, kun on pohdittu mahdollisuutta siirtyä yhden palvelussuhdelajin käyttöön, on viitattu etenkin siihen, miten virkavastuuta ja hallinnon lainalaisuutta koskevia säännöksiä tulisi seikkaperäisesti uudistaa, mikäli julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä haluttaisiin antaa työsuhteisille.¹⁰⁹ Täten myös virkavastuun muotojen selventäminen muodostuu olennaiseksi tutkielman aiheen kannalta.

Aikanaan virkavastuu miellettiin ensisijaisesti virkasuhteeseen liitettyksi vastuuksi. Tässä kohden täytyy kuitenkin huomauttaa, että nykypäivänä virkavastuun ala koskee laajempaa henkilöryhmää. Virkavastuun alaa laajennettiin nimittäin vähitellen koskemaan myös julkihallinnon työsuhteista henkilöstöä ja julkishallinnon varsinaisten toimielinten ulkopuolisia heidän käyttäessään julkista valtaa.¹¹⁰ Koskisen & Kullan mukaan virkavastuu voidaan ymmärtää eri tilanteissa eri tavoin. Yleensä virkavastuu ymmärretään ensisijaisesti rikosoikeudelliseksi virkavastuuksi. Muita virkavastuun muotoja ovat tämän lisäksi vahingonkorvausoikeudellinen ja hallinto-oikeudellinen virkavastuu.¹¹¹

3.3.1 Rikosoikeudellinen vastuu

Rikosoikeudellisella virkavastuulla ymmärretään vastuuta virkarikoksista. Tämän virkavastuun toteutuminen edellyttää rangaistusuhkaa tietystä toiminnasta tai teosta.¹¹² Rikosoikeudellisesta vastuusta on säädetty rikoslain 40 luvussa. Lukuun sisältyvät muun muassa rangaistussäännökset koskien lahjus- ja salassapitorikoksia, virka-aseman väärinkäyttämistä sekä virkavelvollisuuden rikkomista. Virkarikossäännökset uudistet-

¹⁰⁷ Husa 2008: 298–299.

¹⁰⁸ Koskinen & Kulla 2009: 235.

¹⁰⁹ Ks. Esim. HE 291/1993 vp s. 3.

¹¹⁰ Keravuori-Rusanen 2008: 376.

¹¹¹ Koskinen & Kulla 2009: 236.

¹¹² Parviainen 2009: 28.

tiin perusteellisesti vuonna 1990 lailla rikoslain muuttamisesta (792/1989), jolloin myös osa virkarikoksista laajennettiin koskemaan myös julkisyhteisössä työsuhteessa olevia. Täten nykyään rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentin mukaan esimerkiksi lahjuksia (40 luvun 1–3 §) ja salassapitoa (5 §) koskevat säännökset soveltuvat myös julkisyhteisön työntekijöihin, lukuun ottamatta viraltapanoseuraamuksia. Myös 40 luvun 14 §, jossa säädetään menettämisseuraamuksista, koskee myös julkisyhteisön työntekijöitä. Virkamiehen käsite määritellään nykyään rikoslaissa mahdollisimman yhdenmukaisesti hallinto-oikeudellisen virkamieskäsitteen kanssa¹¹³. Uudistustyössä pyrittiin luopumaan sellaisista virkarikossäännöksistä, jotka olivat jo muutenkin rangaistavia. Lisäksi uudistuksessa luovuttiin eräistä säännöksistä, jotka koskivat virka-aseman väärinkäyttämisen erityistilanteita. Myös virantoimituksesta erottaminen rikosoikeudellisena seuraamuksena ja viraltapanon käyttäminen ensisijaisesti rangaistusseuraamuksena poistuivat käytöstä. Aiemmin viraltapanoa käytettiin lisärangaistuksen muodossa tai jopa ainoana rangaistusseuraamuksena.¹¹⁴

Vuoden 1990 uudistuksen jälkeen virkarikossäännöksiä on uudistettu moneen kertaan. Näistä tärkeimpänä voidaan pitää 1.10.2002 voimaan astunutta uudistusta (604/2002), jossa tulivat voimaan muun muassa soveltamisalaa koskevat uudistukset. Lain uudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 77/2001 vp) kritisoitiin vuonna 1990 voimaanastunutta uudistusta siitä, että se oli toteutettu erillisenä hankkeena eikä siinä sen vuoksi ollut pystytty noudattamaan rikoslain kokonaisuudistuksessa omaksuttuja lakitekniisiä ja lakisystemaattisia ratkaisuja.¹¹⁵ Virkarikossäännösten tarkistamista perusteltiin sillä, että virkavastuun rajat katsottiin käytännössä epäjohdonmukaisiksi ja joiltain osin jopa ahtaiksi tai tulkinnanvaraisiksi, vaikkakin virkarikosuudistuksen asettamat tavoitteet katsottiin toteutuneen suhteellisen hyvin. Virkarikosuudistuksen jälkeen oli kuitenkin tapahtunut sellaista yhteiskunnallista kehitystä, jota ei uudistuksessa ollut pystytty ennakoimaan. 1990-luvun kuluessa julkisia tehtäviä siirrettiin enenevässä määrin yksityisten yhteisöjen hoidettaviksi sekä muille kuin virkamiehille.¹¹⁶ Vuoden 2002 uudistuksen hallituksen esityksen yhdeksi tavoitteeksi asetettiin niiden tilanteiden vä-

¹¹³ HE 77/2001 vp s. 14.

¹¹⁴ Rautio 2009: 1103.

¹¹⁵ HE 77/2001 vp s. 5.

¹¹⁶ Emt. 5, 10.

hentäminen, joissa virkasuhteessa ja työsopimussuhteessa toimivien rikosoikeudellinen vastuu muodostuisi yhdenvertaisuusperiaatetta loukaten toisistaan poikkeavasti.¹¹⁷

Virkavastuussa toimivia virkamiehiä ovat rikoslain 40 luvun 11 §:n mukaan henkilöt, jotka ovat virkasuhteessa tai tähän rinnastuvassa palvelussuhteessa valtioon, kuntaan tai kuntayhtymään tai muuhun kuntien julkisoikeudelliseen yhteiskuntaelimeen, eduskuntaan, valtion liikelaitokseen tai evankelisluterilaiseen kirkkoon taikka ortodoksiseen kirkkokuntaan tai sen seurakuntaan tai seurakuntien yhteiskuntaelimeen, Ahvenanmaan maakuntaan, Suomen Pankkiin, Kansaneläkelaitokseen, Työterveyslaitokseen, kunnalliseen eläkelaitokseen, kuntien takauskeskukseen tai kunnalliseen työmarkkinalaitokseen.¹¹⁸

Myös julkisyhteisön työntekijät ovat rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentin mukaisesti. 40 luvun säännöksiä sovelletaan tämän lisäksi siis myös julkista valtaa käyttäviin henkilöihin riippumatta heidän palvelussuhteestaan. Tällaisena henkilönä pidetään rikoslain 40 luvun 11.1 §:n 5a kohdan mukaan henkilöä, jonka tehtäviin kuuluu lain tai asetuksen nojalla antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta, taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen.¹¹⁹ Rikoslain 40 luvun 11.1 §:n 5b-kohdassa rikosoikeudellinen virkavastuu ulotetaan koskemaan myös niitä julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, jotka koskevat päätösten ja toimien valmistelua. Tällaiseksi valmisteluksi luetaan esimerkiksi päätösesityksen tai -ehdotuksen tekeminen, selvityksen tai suunnitelman laatiminen, näytteen ottaminen tai tarkastuksen suorittaminen. Edellytyksenä on, että toimeksianto on säädetty lain tai asetuksen nojalla tai saatu viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla.¹²⁰

¹¹⁷ HE 77/2001 vp s. 12.

¹¹⁸ Julkisoikeudellisten laitosten osalta luettelo on tarkoitettu tyhjentäväksi. Rikosoikeudellisen virkavastuun alaisuuteen kuuluvat myös luottamushenkilöt eli julkista luottamustehtävää hoitavat sekä esimerkiksi ulkomaiset virkamiehet. Kansanedustajiin virkarikoksia sovelletaan suppeammin. HE 77/2001 vp s. 50–51.

¹¹⁹ Määritelmän piiriin katsotaan kuuluvan myös tosiasiallinen julkisen vallan käyttö, kuten järjestyksenpito erilaisissa laitoksissa. Koskinen & Kulla 2009: 240.

¹²⁰ HE 77/2001 vp s. 53–54; Rautio 2009:1145–1148. Rautio huomauttaa, ettei vastuun katsota ulottuvan ns. ostopalveluihin, ellei toimeksiantoa ole nimenomaan saatu lain tai asetuksen nojalla.

Virkarikokseen syyllistymisestä seuraa yleensä rangaistus. Rangaistavia tekoja ovat yleensä sellaiset teot, jotka voidaan katsoa olevan erityisen moitittavia yhteiskunnan ja yksityisen kansalaisen kannalta. Mikäli virkamies syyllistyy sellaiseen rikokseen, joka on säädetty muualla rikoslaisa rangaistavaksi, hän vastaa siitä samoin kuin kuka tahansa siihen syyllistynyt henkilö. Virkarikoksista ja niihin liittyvistä rangaistuksista säädetään myös rikoslain 40 luvussa. Virkarikoksesta voi olla kyse esimerkiksi silloin, kun virka-asemaa käytetään väärin tai kun virkamies ottaa vastaan lahjuksia. Myös virkavelvollisuuksien rikkomisesta tai tuottamuksellisesta virkavelvollisuuksien rikkomisesta voi joutua rangaistusvastuuseen. Virkavelvollisuus tarkoittaa virantoimituksessa noudatettavien säännöksiä ja määräyksiä noudattamisen velvollisuutta. Ainoastaan vähäistä vakavampi virkavelvollisuuksien rikkominen on katsottu rikosoikeudellisesti rangaistavaksi. Kaikista virkarikoksista rangaistusseuraamus muodostuu yleistä lajia olevasta rangaistuksesta eli sakosta tai vankeudesta. Lievemmissä tapauksissa myös varoitus voi konkretisoitua sakon sijasta.¹²¹ Erityisrangaistuksina virkarikoksista voi seurata siis niin varoitus kuin myös viraltapano. Viraltapano voi tulla kyseeseen ainoastaan virkamiehen syyllistytessä virkarikokseen, kuten ilmenee rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 ja 3 momentista. Viraltapano ei siis sovellu julkisyhteisön työntekijään, ulkomaalaiseen virkamieheen tai muuhun julkista valtaa käyttävään.

Virkavastuukysymykset toteutetaan asettamalla syyte yleisessä tuomioistuimessa. Oikeuspaikkana toimii siten yleinen alioikeus eli käräjäoikeus. Poikkeuksena kuitenkin korkeimpien oikeuksien presidenttejä ja jäseniä sekä oikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä koskevat virkarikokset käsitellään valtakunnanoikeudessa.¹²²

3.3.2 Vahingonkorvausoikeudellinen vastuu

Perustuslain 118 §:n 3 momentissa on säännös, jonka mukaan virkamies on vastuussa virheensä tai laiminlyöntinsä aiheuttamasta vahingosta. Vahingonkorvausvastuun pääasiallinen tarkoitus on estää vahingon syntyminen mutta myös oikeuttaa hyvitykseen, mikäli vahinkoon johtanut toimenpide on tästä huolimatta aktualisoitunut¹²³. Jokainen,

¹²¹ Koskinen & Kulla 2009: 241–242.

¹²² Emt. 243.

¹²³ Emt. 244; ks. myös HE 196/2002 vp.

joka katsoo kärsineensä oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista valtaa käyttävän lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin johdosta, on oikeutettu vaatimaan vahingonkorvausta tai tällaisen henkilön tuomitsemista rangaistukseen. Vahingonkorvausta voi vaatia joko julkisyhteisöltä tai suoraan virkamieheltä tai muulta julkista valtaa käyttäneeltä.¹²⁴ Vahingonkorvausoikeudellisessa korvausvastuussa käytetään kuitenkin yleisesti niin sanottua isännänvastuuta, eli vahingosta aiheutuva suoritusvelvollisuus kohdistetaan yleensä kokonaisuudessaan työnantajaan tai työnantajana toimivaan julkisyhteisöön¹²⁵.

Niin virkamiesten ja viranhaltijoiden kuin myös työntekijöiden vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974). Työnantajan ja julkisyhteisön korvausvastuusta löytyvät säännökset lain 3 luvusta. Työntekijän ja virkamiehen korvausvastuuta koskevat säännökset löytyvät puolestaan 4 luvusta. Vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n mukaan työnantaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka työntekijä on virheellään tai laiminlyönnillään työssään aiheuttanut. Pykälän 2 momentissa lisätään edelliseen, että mitä 1 momentissa sanotaan työnantajasta, koskee myös valtiota tai kuntaa ja muuta julkista yhteisöä tai laitosta, kun vahinko on aiheutunut sellaisen työntekijän taikka yhteisöön virka- tai siihen verrattavassa palvelussuhteessa olevan henkilön virheestä tai laiminlyönnistä sellaisessa toiminnassa, jota ei ole pidettävä julkisen vallan käyttämisenä. 3 luvun 2 §:ssä säädetään julkisyhteisön korvausvelvollisuudesta tilanteissa, joissa virhe tai laiminlyönti on tapahtunut julkista valtaa käytettäessä. Julkisyhteisö on tällaisen virheen tai laiminlyönnin johdosta korvausvelvollinen. Samaa korvausvelvollisuutta sovelletaan myös muihin yhteisöihin, jotka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella käyttävät julkista valtaa. Pykälän 2 momentissa lisätään, että 1 momentissa säädetty vastuu yhteisöllä on kuitenkin vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Tämän toisen momentin tarkoituksena on rajoittaa julkisyhteisön ja muun yhteisön velvollisuutta korvata julkista valtaa käytettäessä tapahtunut vahinko. Täten mikä tahansa valtion tai kunnan toimielimen tai oikeudenhoidon organin aiheuttama vahinko ei oikeuta vahingon kärsijälle vahingonkorvauksen

¹²⁴ Parviainen 2009: 67.

¹²⁵ Isännänvastuusta esim. Kairinen 2009: 414 ja Koskinen & Kulla 2009: 248.

saamista. Tätä on perusteltu sillä, että viranomaisten toimintaa harjoitetaan yleisen edun vuoksi eivätkä ne voi kieltäytyä suorittamasta tehtäviä virheenvaaran pelossa.¹²⁶

Vahingonkorvausvelvollisia eivät ole ainoastaan työnantajat ja julkisyhteisö, vaan myös virheeseen tai laiminlyöntiin syyllistynyt työntekijä, virkamies tai viranhaltija. Näiden vahingonkorvausvastuuta on kuitenkin rajoitettu ja ensisijaisesti vahingonkorvausvelvollisia ovat työnantajat ja julkisyhteisö sekä julkisyhteisöön rinnastettavat tahot. Työntekijän vahingonkorvausvastuusta on säännös vahingonkorvauslain 4 luvun 1 §:ssä, jonka mukaan työntekijä on velvollinen korvaamaan määrän, joka harkitaan kohtuulliseksi ottaen huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsineen tarve sekä muut olosuhteet. Vahingonkorvausta ei ole kuitenkaan tuomittava, mikäli työntekijän viaksi jää vain lievä tuottamus. Pykälän 2 momentissa lisätään työntekijän vahingonkorvausvastuuseen, että tahallisesti aiheutettu vahinko johtaa työntekijän täyteen korvaukseen, jollei erityisistä syistä harkita korvauksen alentamista. Virkamiehen ja viranhaltijan vahingonkorvausvastuusta säädetään lain 4 luvun 2 §:ssä, jonka 1 momentissa virkamiehen korvausvastuu rinnastetaan työntekijän korvausvastuuseen. Täten työntekijän ja virkamiehen korvausvastuun perusteet muodostuvat suurimmilta osin yhteneväisiksi. Koskinen & Kulla pitävätkin vahingonkorvausvastuuta tämän vuoksi vain pieniltä osin ”erityisenä” vastuuna¹²⁷.

Vaikka työntekijöiden ja virkamiesten vahingonkorvausvastuu on toissijaista, työnantajalla on oikeus tietyissä tilanteissa vaatia vahingon aiheuttaneelta työntekijältä takaisin sivulliselle suorittamansa korvauksen joko osittain tai kokonaisuudessaan. Mikäli vahinko on aiheutettu tahallisesti, vahinko voidaan periä vahingon aiheuttaneelta kokonaan. Jos vahinko on aiheutunut lievää törkeämmällä tuottamuksella, korvausvastuuta yleensä sovitellaan ottaen huomioon tapauksen olosuhteet ja muut keskeiset seikat. Mikäli taas vahinko on aiheutettu vain lievällä tuottamuksella, ei vahingon aiheuttanut ole lainkaan korvausvelvollinen.¹²⁸

¹²⁶ HE 187/1973 vp s. 17–18.

¹²⁷ Koskinen & Kulla 2009: 249.

¹²⁸ Parviainen 2010: 74–75; asiasta myös Koskinen & Kulla 2009: 248–253.

Vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:ssä säädetään vahingonkorvauslailla korvattavista vahingoista. Tällaisia ovat henkilö- ja esinevahingot sekä kärsimyksestä aiheutunut vahinko luvun 4a §:n ja 6 §:n säädetyin edellytyksin. Taloudellinen vahinko, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon, voi tulla pykälän mukaan korvattavaksi vain, kun vahinko on aiheutettu rangaistavaksi säädetyllä teolla tai julkista valtaa käytettäessä tai tähän on muissa tapauksissa erittäin painavia syitä.

3.3.3 Hallinto-oikeudellinen vastuu

Hallinto-oikeudellisen virkavastuun¹²⁹ voidaan katsoa kohdistuvan ja soveltuvan ainoastaan julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa oleviin. Tällä vastuumuodolla tarkoitetaan lähinnä virkasuhteeseen perustuvaa työnjohdollista ja kurinpidollista vastuuta, joka saattaa konkretisoitua silloin, kun virkamies ei suorita virkatehtäviään virkavelvollisuuksien mukaisesti eli syyllistyy virkavirheeseen. Tämä vastuu saattaa realisoitua muun muassa kirjallisena varoituksena tai kurinpidollisen vastuun muodossa¹³⁰. Hallinto-oikeudellisen virkavastuujärjestelmän kautta korostuvat virkatoiminnan asianmukaisuus, objektiivisuus ja luotettavuus, mutta myös vaatimus korkeasta virkamiesmoraalisesta. Virkasuhteessa olevien velvollisuuksista säädetään valtion virkamieslain 4 luvussa ja viranhaltijalain 4 luvussa. Näiden lakien pääsääntönä voidaan pitää sitä, että virkamiesten ja viranhaltijoiden odotetaan suorittavan tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä ja tämän lisäksi heidän odotetaan käyttäytyvän asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.¹³¹

Virkavelvollisuuksien vastaisesta toiminnasta tai niiden laiminlyönnin johdosta virkamiehelle voidaan antaa kirjallinen varoitus (VirkamL 24 §). Viranhaltijalaista samantyyppistä säännöstä varoituksen antamisesta ei löydy, mutta lain 35.3 §:ssä mainitaan varoitus irtisanomisen edellytyksenä. Varoitus toimii tässä tapauksessa ennakkomuistutuksena siitä, miten työnantaja tulee reagoimaan, mikäli laiminlyönnin tai rikkomukseen syyllistytään uudelleen. Varoituksen tarkoituksena on myös antaa viranhaltijalle mah-

¹²⁹ Tästä vastuun muodosta käytetään toisiakin nimityksiä. Esimerkiksi Jaakko Husa käyttää tästä nimitystä virkamiesoikeudellinen vastuu. Husa 2008: 299.

¹³⁰ Kurinpidolla on kuitenkin merkitystä lähinnä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen virkamiesten kohdalla Husa & Pohjolainen 2008: 299.

¹³¹ Keravuori.Rusanen 2008: 387–388; Husa & Pohjolainen 2008: 299.

dollisuus korjata menettelynsä ja osoittaa, että virkasuhteen jatkamiselle on edelleen edellytykset. Hallituksen esityksessä tuotiin ilmi tässä kohden, että kyseiseen säännökseen otettiin pitkälti mallia siitä, miten työsopimuslaissa oli asiasta säädetty. Virkasuhteen irtisanominen saattaa siis konkretisoitua, jos viranhaltija ei varoituksesta huolimatta korjaa toimintaansa. Tämä voi siis olla viranhaltijasta johtuva asiallinen ja painava syy irtisanomiselle.¹³² Koska viranhaltijaa koskeva varoitus on nykyään katsottava työnantajan työnjohdolliseksi ohjaukseksi eikä siitä ole laissa säädetty määrämuotoa, ei siitä voi myöskään valittaa¹³³. Sitä ei voida pitää myöskään kurinpitovirkeinä.¹³⁴ Virkamiesten osalta irtisanomisesta yksilöperusteella säädetään virkamieslain 25 §:ssä ja viranhaltijoiden osalta viranhaltijalain 35 §:ssä. Äärimmäisissä tapauksissa myös virkasuhteen purku voi tulla kysymykseen. Virkasuhteen purku voi tulla sovellettavaksi, kun virkavelvollisuuksia on rikottu tai laiminlyöty vakavalla tavalla.¹³⁵

3.4 Irtisanomismenettely ja palvelussuhteen päättäminen

Virka- ja työsuhteen keskeisimpiä eroja kartoitettaessa voidaan todeta, ettei irtisanomisperusteissa enää ole merkittäviä eroja eri palvelussuhteiden välillä. Säädettyä voimassa olevaa valtion virkamieslakia ja viranhaltijalakia yksilöllinen irtisanomisperuste pyrittiin säätämään mahdollisimman samansisältöisesti kuin mitä siitä oli aiemmin säädetty työsopimuslaissa¹³⁶. Valtion virkamieslain 25 §:n mukaan ”viranomaisen ei saa irtisanoa virkasuhdetta virkamiehestä johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole *erityisen painava*” (kurs. tässä). Viranhaltijalain 35 §:ssä asia on ilmaistu muodossa: ”työnantaja ei saa irtisanoa virkasuhdetta viranhaltijasta johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole *asiallinen ja painava*” (kurs. tässä). Viranhaltijalakia edeltävää lakia eli palvelussuhdeturvala-

¹³² HE 196/2002 vp s. 53–54.

¹³³ Tämä valituskelvottomuus on katsottu ongelmalliseksi, sillä se asettaa viranhaltijat eri asemaan valtion virkamiehiin nähden. VirkamL 53.2 §:n mukaan nimittäin päätökseen, jolla muu viranomaisen kuin valtioneuvosto on antanut muulle virkamiehelle kuin tuomarille varoituksen, saa hakea muutosta virkamieslautakunnalta. Asiasta esim. Kuusikko & Koskinen 2012: 325–328 ja 329–332.

¹³⁴ Kuusikko & Koskinen 2012: 309. Viranhaltijalle annetun varoituksen valituskelvottomaksi katsominen pohjautuu tapaukseen KHO 2005:30. Päätös perustellaan etenkin sillä, ettei KvHL:ssä ole säädetty erikseen varoituksen perusteista.

¹³⁵ Virkasuhteen purkamisesta on säädetty virkamieslain 33 §:ssä ja viranhaltijoiden osalta viranhaltijalain 41 §:ssä.

¹³⁶ Tässä kohtaa täytyy kuitenkin ottaa huomioon, että virkamieslakia säädettyä voimassa oli vielä työsopimuslaki vuodelta 1970.

kia säädettäessä huomiota kiinnitettiin erityisesti siihen, että koska kunnissa virkasuhteissa olevien irtisanomisperusteista säädettiin aiemmin ainoastaan mallivirkasäännöissä, tämä asetti virkasuhteiset ja työsuhteiset huomattavasti eriarvoiseen asemaan.¹³⁷ Tämän takia viranhaltijoiden irtisanomisperusteiden ajantasaistamista pidettiin tärkeänä uudistaa ja tuoda säännökset lain tasolle. Työsopimuslaissa puolestaan työntekijästä johtuva irtisanomisperuste on ilmaistu niin, että työnantaja saa irtisanoa toistaiseksi voimassa olevan työsopimuksen *vain asiallisesta ja painavasta syystä* (kurs. tässä).

Myös kollektiiviset irtisanomisperusteet eli taloudelliset ja tuotannolliset syyt irtisanomiselle ovat muotoutuneet hyvin yhteneväisiksi (VirkamL 27 §, ViranhL 37 § ja TSL 7:1, 7:2). Virkamieslaissa ei kuitenkaan työsopimuslain tapaan käytetä tuotannollisten ja taloudellisten perusteiden käsitettä suoraan vaan puhutaan tehtävien vähentymisestä¹³⁸. Kaikissa edellä mainituissa laeissa työnantaja veloitetaan sijoittamaan tai kouluttamaan työntekijä toisiin tehtäviin ennen kuin irtisanomiseen taloudellisilla ja tuotannollisilla syillä voidaan turvautua.

Irtisanomisperusteiden kohdalla on säännelty yhteneväisesti myös irtisanomisesta liikkeen luovutuksen yhteydessä. Liikkeen luovutuksesta löytyy säännökset virkamieslain 5 e §:stä ja tarkemmin 5 f §:stä. Viranhaltijalain osalta liikkeen luovutukseen liittyvä säännös löytyy 39 §:stä ja työsopimuslain osalta 1 luvun 10 §:stä. Kaikissa näissä säännöksissä korostuu irtisanomiskielto liikkeen luovutuksen yhteydessä. Virkamieslain liikkeen luovutussäännöksessä korostetaan kuitenkin muista poikkeavasti, että työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista virkasuhteesta johtuvat oikeudet ja velvollisuudet eivät siirry luovutuksensaajalle, mikäli nämä oikeudet ja velvollisuudet johtuvat nimenomaan virkasuhteesta eivätkä ne ole ominaisia työsuhteelle ja kyseessä oleva virkamies siirtyy luovutuksensaajan palvelukseen työsuhteiseksi (VirkamL 5.1 f §).

Pääsääntö sekä yksityisellä että julkisella sektorilla on, että palvelussuhteeseen otetaan toistaiseksi. Ainoastaan perustellusta syystä voidaan ottaa määräajaksi.¹³⁹ Mikäli virka-

¹³⁷ HE 44/1996 vp s. 7.

¹³⁸ Viranhaltijalaissa itse säädöstekstissä käytetään virkamieslain tapaan tehtävien vähentymistä irtisanomisperusteena, mutta pykälän otsikkona on käytetty kuitenkin ilmaisua ”taloudelliset ja tuotannolliset irtisanomisperusteet”.

¹³⁹ Ks. VirkamL 9 §, Kvhl 3 § ja TSL 2:3.2.

mies on ollut määräaikaisissa virkasuhteissa toistuvasti peräkkäin, ei virkamies siirry toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen, vaikka perättäin solmitut työsuhteet katsottaisiin lainvastaisiksi¹⁴⁰. Virkamiehellä, joka on ilman laissa säädettyä perustetta nimitetty määräaikaiseen virkasuhteeseen, on kuitenkin oikeus vaatia korvauksia virkasuhteen päättyessä¹⁴¹. Tässä suhteessa virkasuhteet eroavat työsuhteista, sillä mikäli toistuville peräkkäisille määräaikaisille työsuhteille ei katsota olevan perusteltua syytä, pidetään työsuhdetta toistaiseksi voimassa olevana.¹⁴²

3.5 Haku- ja nimitysmenettely

Yleinen pääsääntö niin valtiolla kuin kunnissakin virkaa haettaessa ja virkaan nimitettäessä on julkinen hakumenettely. Virka on myös ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi. Julkisen hakumenettelyn on katsottu olevan yksi julkisen hallinnon perusteisiin liittyvä hyvin olennainen seikka. Julkisella hakumenettelyllä pyritään turvaamaan hallinnon uskottavuus, oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus sekä se, että julkishallinnon palvelukseen löydetään paras mahdollinen henkilö.¹⁴³

Valtion virkamiesten osalta hakumenettelystä säädetään virkamiesasetuksessa. Viran hakumenettelystä ja virkasuhteen alkamisesta säädetään virkamiesasetuksen 7–16 §:issä. Valtion virkamiesten osalta virka voidaan tietyissä erityistilanteissa täyttää ilman hakumenettelyä, esimerkiksi sijoitettaessa virkamies tai viranhaltija uudelleen viraston sisällä (VirkamA 10.2 §) tai otettaessa aiemmin irtisanottu virkamies uudelleen palvelukseen¹⁴⁴ (VirkamL 32 §).

Kunnallisten viranhaltijoiden osalta julkisesta hakumenettelystä ja virkasuhteeseen otamisesta säädetään viranhaltijalain 4–5 §:issä. Viranhaltijalain 4.3 §:ssä luetellaan li-

¹⁴⁰ HE 291/1993 vp s. 39.

¹⁴¹ Koskinen & Kulla 2009: 276–277.

¹⁴² Asiasta muun muassa Kairinen 2009: 198–202. Määräaikaisten työsopimusten ketjutuksesta on säädetty TSL 1 luvun 3.2 §:ssä.

¹⁴³ HE 196/2002 vp s. 27.

¹⁴⁴ Tämän niin sanotun takaisinottovelvollisuudenkin voidaan katsoa otetun valtion virkamieslakiin ja viranhaltijalakiin työsopimuslain myötävaikutuksesta. Takaisinottovelvollisuudesta löytyy säännös työsopimuslain 6 luvun 6 §:stä. Asiasta tarkemmin esim. Kairinen 2009: 367–371.

säksi hakumenettelystä poikkeamisen mahdollisuudesta tapauksissa, kun kyseessä on sijaiseksi tai avoimna olevaan virkasuhteeseen ottaminen määräajaksi, taloudellisista ja tuotannollista syistä irtisanotun viranhaltijan ottaminen toiseen virkasuhteeseen, virkasuhteen tarjoaminen osa-aikaiselle viranhaltijalle, viranhaltijan siirtäminen toiseen virkasuhteeseen, muun työnantajan palveluksessa olevan henkilön ottaminen virkasuhteeseen lain tai sopimuksen nojalla tapahtuvan toiminnan siirtämisen yhteydessä taikka muu näihin rinnastettava johtosäännöissä määrätty peruste. Kunnissa on siis laajemmat mahdollisuudet poiketa haettavaksi julistamisesta kuin valtiolla.

Ks. kuitenkin tapaus KHO 2009:93, jossa oli päätetty ottaa ilman julkista hakumenettelyä Helsingin kaupungin hallintokeskuksen oikeuspalvelujen johtavan kaupunkiasiamiehen virkaan henkilö, joka oli yli kuusi kuukautta hoitanut vastaavia tehtäviä kunnassa. Asiasta oli säädetty kunnan hallintosäännössä. KHO katsoi, että tapauksessa käytetty poikkeus julkisesta hakumenettelystä oli ristiriidassa KvHL 4 §:n kanssa ja oli täten lainvastainen. KHO painotti ratkaisussaan virantäyttömenettelyn avoimuutta ja virasta kiinnostuneiden yhdenvertaista oikeutta hakea virkaa. Yleinen pääsääntö on siis oltava julkinen hakumenettely.

Valtiovarainministeriön ohjeessa valtionhallinnon virantäytössä noudatettavista periaatteista on lueteltu asioita, jotka tulee ainakin tulla ilmi hakuilmoituksessa¹⁴⁵. Näitä ovat virkaan valittavan tehtävät, viran kuuluminen tiettyyn yksikköön/viraston yhteinen virka, määräaikaaisuuden maininta (mikäli tarkoitus on ottaa määräajaksi), säädetty kelpoisuusvaatimukset ja muut tehtävän hoidon vaatimat edellytykset, mahdollinen koeaika ja maininta sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuudesta. Lisäksi ilmoituksessa on mainittava virkamiehet, joilta saa tarvittaessa pyytää lisätietoja sekä viranomaisen, jolle hakemus toimitetaan ja osoitetaan. Myös hakuajan päättymisajankohta on ilmoitettava.¹⁴⁶ Kunnallishallinnossa viranhakuilmoituksesta ei ole tarkempia säännöksiä. Ilmoituksessa tulisi kuitenkin mainita ainakin ne tiedot, joita viran lainmukainen täyttäminen edellyttää¹⁴⁷.

Yleisesti ottaen kaikki hallintopäätökset on perusteltava, joten myös virantäyttöä koskevat päätökset vaativat perusteluja. Tämä tulee ilmi muun muassa hallintolain (434/2003) 45 §:stä. Perusteluissa on ilmaistava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet pää-

¹⁴⁵ Näistä säädetään myös VirkamA:n 7 a §:n 2 momentissa.

¹⁴⁶ Valtiovarainministeriö 2009: 6–7.

¹⁴⁷ Näitä ovat muun muassa kunta tai kuntayhtymä, jossa virka on haettavana, viran tai virkasuhteen nimi, palkkaluokka, kelpoisuusvaatimukset ja hakuajan päättymispäivä. Koskinen & Kulla 2009: 112.

tökseen sekä mainittava sovelletut säännökset (HL 45.1 §). Kuntien kohdalla perusteluvelvollisuutta virantäyttöpäätöksissä ei kuitenkaan ole, mikäli päätös on tehty kunnallisen monijäsenen toimielimen toimittamalla vaalilla (HL 45.2 §:n 2 kohta). Hyvä hallintotapa kuitenkin edellyttää, että valinnan perustelut esitetään viimeistään silloin, kun vaalista annetaan mahdollisen valituksen johdosta selvitystä¹⁴⁸. Kunnallisen viran täyttämistä koskevasta päätöksestä voidaan tehdä kuntalain mukainen oikaisuvaatimus tai kunnallisvalitus. Valitusperusteena voi olla joko muotovirhe tai muu laillisuusperuste.¹⁴⁹ Virkamieslaissa puolestaan erikseen säädetään valituskiellosta koskien virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä (VirkamL 59 §). Valituskiellosta voidaan poiketa ainoastaan muussa laissa olevan erityissäännöksen perusteella, mutta näitä perusteita ei juurikaan ole¹⁵⁰.

Valtiolla virkasuhde alkaa siitä ajankohdasta, jolloin henkilö on nimitetty virkaan tai virkasuhteeseen (VirkamA 15 §). Kunnissa taas virkasuhteen katsotaan alkaneen siitä hetkestä, kun virkasuhteeseen ottamista koskeva päätös on tehty (KvhL 10 §). Työoikeudessa puolestaan perussuhdeteorian mukaan työsopimussuhde alkaa työsopimuksen solmimisesta ja työsuhde alkaa silloin, kun työntekijä alkaa tehdä sitä työtä, johon hän on työsopimuksessa sitoutunut.¹⁵¹

Työsopimuslaissa hakumenettelystä ei ole säädetty sen enempää kuin, että työnantajan on työsopimuslain 2 luvun 6 §:n mukaan ilmoitettava vapautuvista työpaikoista yleisesti yrityksessä tai työpaikalla omaksutun käytännön mukaisesti, jotta myös osa-aikaisilla ja määräaikaisilla työntekijöillä on samat mahdollisuudet hakeutua näihin tehtäviin kuin vakituisilla ja kokoaikaisilla työntekijöillä. Vapautuvista työpaikoista on ilmoitettava myös vuokratyöntekijöille. Työsopimuslain soveltamisalalla avoimena olevan työpaikan ilmoitusmenettelyä ei siis ole tämän tarkemmin säädelty. Tässäkin kohtaa voidaan katsoa korostuvan työoikeudessa yleisesti hyväksytty sopimusvapauden periaate¹⁵².

¹⁴⁸ Ks esim. KHO 2008:1772.

¹⁴⁹ Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008: 20.

¹⁵⁰ Koskinen & Kulla 2009: 339–340.

¹⁵¹ Kairinen 2009: 96.

¹⁵² Lisäksi täytyy muistaa, ettei työnantaja saa työhön ottaessaankaan syrjiä ketään ilman hyväksyttävää perustetta (TSL 2:2.4). Sama syrjintäkielto on voimassa myös valtion ja kuntien virkoja täytettäessä.

3.6 Palvelussuhdeturva ja jatkuvuusperiaate

Julkisen viran erityinen ja tarkoin säännelty haku- ja nimitysmenettely sekä virassa toimivien erityiset tehtävät, vastuut ja velvollisuudet ovat johtaneet virkamiesten ja viranhaltijoiden erityisen palvelussuhdeturvan muotoutumiseen. Hallituksen esityksessä valtion virkamieslaiksi virkamiesten palvelussuhdeturvalla sanotaankin olevan tavoitteena taata hallinnon riippumattomuus.¹⁵³

Nykyään voimassaolevan virkamieslain lainvalmistelussa ehdotettiin poistettavaksi silloiset eroavuudet virkamieslain ja työsopimuslain kollektiivisen palvelussuhdeturvan osalta¹⁵⁴. Irtisanomisperusteita käsiteltiin jo edellä luvussa 3.4. Vaikka irtisanomisperusteista on säädetty yhteneväisesti eri palvelussuhteiden osalta, eroja syntyy esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa myöhemmin todetaan irtisanomisen olleen laiton. Virkamieslain 55.3 §:stä ja viranhaltijalain 44 §:stä löytyvät säännökset niin sanotusta jatkuvuusperiaatteesta, joiden nojalla ilman laissa säädettyjä irtisanomis- tai purkamisperusteita virkasuhteen katsotaan jatkuneen katkeamatta ja irtisanotulla virkasuhteisella henkilöllä on lain mukaan oikeus palata vanhaan työhönsä. Tässä suhteessa virkasuhteiset ovat huomattavasti paremmassa asemassa työsuhteisiin verrattuna, sillä työoikeudessa lähdetään siitä, ettei ketään voi pakottaa pitämään toista työssä tai pysymään vastoin tahtoaan työssä¹⁵⁵. Työsuhteen perusteeton irtisanominen voi johtaa ainoastaan rahallisiin korvauksiin, joista säädetään työsopimuslain 12 luvun 2 §:ssä. Pykälän mukaan korvauksen suuruus on oltava vähintään 3 kuukauden ja enintään 24 kuukauden palkkaa vastaava summa¹⁵⁶.

Myös riitojen käsittelyn osalta virkasuhteet ja työsuhteet eroavat toisistaan. Virkamieslain 53.2 §:n mukaan virkasuhdetta koskevat riidat käsitellään hallintolainkäyttölain mukaisesti hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Samaa menettelyä sovelletaan myös viranhaltijoiden kohdalla. Työsuhdetta koskevat riidat puolestaan kä-

¹⁵³ HE 291/1993 vp s. 29.

¹⁵⁴ Emt. 30.

¹⁵⁵ Asiasta on kirjoittanut esim. Kairinen 2009: 319 (laittoman purkamisen seuraamuksista), 345 (laittoman henkilöstä johtuvan irtisanomisen seuraamuksista) ja 363–365 (laittoman kollektiiviperusteisen irtisanomisen seuraamuksista).

¹⁵⁶ Mm. työehtosopimuksella valitun luottamusmiehen ja luottamusvaltuutetun osalta ylärajaksi on kuitenkin TSL:n 12 luvun 2.1 §:n mukaan säädetty 30 kuukauden palkkaa vastaava summa.

sitellään yleisissä tuomioistuimissa eli käräjäoikeuksissa ja hovioikeuksissa sekä viime kädessä korkeimmassa oikeudessa. Kaikki virka- ja työehtosopimusten tulkintaa koskevat asiat puolestaan käsitellään työtuomioistuimessa.¹⁵⁷

3.7 Hallintotehtävien yksityistäminen

Yhteen palvelussuhteeseen siirtymistä voidaan katsoa puoltavan myös hallintotehtävien yksityistämiskehitys. Yhteiskunnallisten muutosten vuoksi käsitys julkis- ja virkamieshallinnosta ovat muuttuneet merkittävästi viimeisten vuosikymmenten aikana. Julkisen vallan tehtäväpiiriä on laajennettu jatkuvasti ja julkisen sektorin rakenteet ovat olleet muutosten pyörteissä¹⁵⁸. Tämän vuoksi myös julkisten tehtävien hoitoa on laajennettu myös valtion ja kuntien viranomaiskoneiston ulkopuolisten tahojen hoidettavaksi. Tätä yksityistämiskehitystä on perusteltu muun muassa hallintotoiminnan tehostamisella sekä palvelujen saatavuuden ja laadukkuuden tarjonnan parantamisella.¹⁵⁹ Täten voidaan sanoa, että julkista valtaa käyttävät ja ovat jo pidemmän aikaa käyttäneet myös viranomaiskoneiston ulkopuoliset tahot. Julkisen vallan antamisesta yksityiselle toimijalle on tutkinut kattavasti muun muassa Marietta Keravuori-Rusanen väitöskirjassaan¹⁶⁰.

Vanhastaan käsitys julkisen vallan käyttämisestä rajattiin viranomaisten ja viranomais-ten nimissä toimivien virkamiesten tehtäväksi. 1980- ja 1990-lukujen taitteessa etenkin taloudellisen laman ja siitä seuranneiden rahoitusvarojen niukkuudesta johtuen heräsi kuitenkin ajatus julkisen sektorin supistamisesta ja hyvinvointipalvelujen uudelleenarvioimisesta¹⁶¹. Tähän samaan kehitykseen liittyy olennaisesti myös New Public Management -doktriini, joka painottaa etenkin julkisen hallinnon tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta. Kansalaiset nähdään tämän doktriinin kautta ennemminkin valintoja tekevinä asiakkaina, joiden tarpeisiin pyritään vastaamaan mahdollisimman täysimää-

¹⁵⁷ Hirvonen & Mäkinen 2006: 31.

¹⁵⁸ Samanlainen kehitys julkisen sektorin kasvusta on ollut nähtävissä laajemminkin läntisissä vauraissa teollisuusmaissa HE 291/1993 vp s. 19.

¹⁵⁹ Keravuori-Rusanen 2008: 12.

¹⁶⁰ Keravuori-Rusanen, Marietta 2008. Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä : Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Turun yliopiston yliopistollinen väitöskirja.

¹⁶¹ Tuori 2003: 241.

räisesti. Ratkaisuja julkisoikeudellisessa toiminnassa esiintyviin toiminnallisiin ja taloudellisiin ongelmiin on haettu markkinataloudellisesta yritystoiminnasta. Julkisia johtamisjärjestelmiä ja byrokraattisia organisaatorakenteita on tietoisesti viety lähemmäksi markkinataloudellista toimintaa. Myös valtiollisia ohjaus- ja valvontamekanismeja on tietoisesti purettu. Tämä kehitys on johtanut julkisten toimintojen yksityistämiseen. Niin Suomessa kuin muissakin Pohjoismaissa yksityistämiskeinoina on käytetty etenkin liikelaitostamista, valtion ja kuntien toimintojen yhtiöittämistä sekä tilaaja-tuottajamallin hyödyntämistä.¹⁶²

3.8 Direktio-oikeus

Työnantajan direktio-oikeus eli oikeus johtaa ja valvoa työtä on myös nostettu usein esille pohdittaessa yhteen palvelussuhteeseen siirtymisen mahdollisuuksia. On katsottu, että työnantajan työnjohtoasema on erityisen korostunut työsuhteessa ja työnantajan direktio-oikeus on tällöin laajaa. Virkasuhteisten kohdalla taas korostuu virkasuhteessa toimivan laajempi itsenäisyys ja vastuiden laajuus. Erityisen ongelmalliseksi on katsottu direktio-oikeuden suhde hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen¹⁶³. Itse en kuitenkaan näkisi tätä perustetta enää ainakaan kaikkein merkittävimmäksi pohdittaessa mahdollisia esteitä yhteen palvelussuhteeseen siirtymiseen. Vaikka virkasuhteiset toimisivatkin työnantajan johdon ja valvonnan alaisena, ei tämä tekisi lainalaisuusperiaatetta merkityksettömäksi, vaan virkasuhteiset olisivat edelleen sidottuja noudattamaan toiminnassaan lainalaisuusperiaatetta ja toimimaan lain sallimissa puitteissa. Huomio kiinnittyy tähän perusteeseen vedottaessa myös siihen, ettei useinkaan ole eroteltu niitä syitä, miksi direktio-oikeuden ja lainalaisuusperiaatteen suhde ylipäänsä muodostuisi ongelmalliseksi¹⁶⁴.

Nykyään sekä virkamieslaista (14.1 §) että viranhaltijalaista (17.1 §) käy selvästi ilmi, että myös virkasuhteisten velvollisuutena on noudattaa työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Pykälistä ilmenee kuitenkin virkasuhteisille heidän erityisasemansa

¹⁶² Keravuori-Rusanen 2008: 53–54.

¹⁶³ HE 291/1993 vp s. 3.

¹⁶⁴ Ks esim. HE 291/1993 vp.

vuoksi kuuluvat erityiset käyttäytymisvaatimukset, kuten tehtävien hoitaminen asianmukaisesti ja viivytyksettä. Toisaalta myös työsuhteiset ovat velvollisia toimimaan kuo-
llaisesti ja uskollisesti työnantajan alaisuudessa¹⁶⁵.

¹⁶⁵ Kairinen 2009: 217.

4. PALVELUSSUHTEET

4.1 Palvelussuhteet ja julkisen vallan käyttö valtiolla

Kuten johdantokappaleessa tuli ilmi (luku 1.1), valtiolla virkasuhteiden käyttö on ja on ollut merkittävämmässä osassa kuin kunnissa. Valtiolla suuri osa henkilöstöstä työskentelee edelleen virkasuhteessa. Valtion koko henkilöstömäärä on toisaalta laskenut merkittävästi vuoden 1985 huipputasosta, 213 256 henkilöstä. Vuonna 2011 henkilöstöä työskenteli valtiolla noin 85 000 henkilöä. Näistä henkilöstövähennyksistä noin 60 % on aiheutunut virastojen ja laitosten liikelaitostamisesta, yhtiöittämisestä ja kunnallistamisesta. Viimeisimpänä suurena muutoksena oli yliopistojen siirtyminen pois valtion budjettitaloudesta vuonna 2010.¹⁶⁶ Valtiolla henkilöt, jotka käyttävät tehtävissään julkista valtaa, toimivat virkamiehinä ja heidän palvelussuhteenaan toimii virkasuhde. Sellaiset henkilöt puolestaan, jotka eivät käytä työssään julkista valtaa, toimivat työsuhteessa.¹⁶⁷

Perustuslaissa luetellaan kolme pääasiallista vallan muotoa: valtiovalta, kansanvalta ja julkinen valta. Nämä kolme vallan muotoa muodostavat perustuslain 1 luvussa määritellyn valtiojärjestyksen perustan. Ne ovat myös toisistaan riippuvaisia. Valtiovallalla tarkoitetaan valtion alueella laajassa merkityksessä käytettävää valtaa, jonka subjektina toimii valtio juridisen henkilön muodossa. Perustuslain 2.1 §:ssä valtiovalta mainitaan kansalle kuuluvana valtana. Tällä ymmärretään lähinnä kansan välittömillä vaaleilla valitseman edustuslaitoksen asemaa ylimpänä valtioelimenä, ja myös julkisen vallan käytön perustumista viime kädessä eduskunnan säätämiin lakeihin.¹⁶⁸ Subjekttiivisen julkisen vallan käsitteen ydinsisältö kohdistuu ensisijaisesti valtioon¹⁶⁹. Valtion keskeistä asemaa julkisen vallan käyttäjänä ilmentää myös perustuslain 3 §, jossa luetellaan valtiollisen julkisen vallankäytön muodot: lainsäädäntövalta, hallitusvalta ja tuomiovalta. Lainsäädäntövallalla tarkoitetaan lakien säätämistä ja tuomiovallalla näiden oikeusnormien soveltamista yksittäistapauksiin. Lainsäädäntövaltaa käyttää yleisesti eduskunta ja toimeenpanovaltaa käyttävät perustuslain 3.3 §:n mukaan riippumattomat tuomio-

¹⁶⁶ Valtiovarainministeriö 2012: 7.

¹⁶⁷ Ks. emt. 8.

¹⁶⁸ HE 1/1998 vp s. 73–75; Keravuori-Rusanen 2008: 102–103.

¹⁶⁹ Keravuori-Rusanen 2008: 104.

istuimet. Hallitusvaltaa tai myös toimeenpanovallaksi kutsuttua valtaa käyttävät tasavallan presidentti ja valtioneuvosto.¹⁷⁰ Nämä edellä mainitut tehtävät ovat tyypillisiä ja hyvin olennaisia valtiolle kuuluvia tehtäviä.

Perustuslain 119 §:ssä säädetään valtionhallinnosta, jonka mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtion keskushallinnolla tarkoitetaan alueellisesti koko maan kattavaa hallintoa ja siihen liittyviä tehtäviä hoitavia hallintoyksiköitä¹⁷¹. Valtiolla voi olla myös alueellisia tai paikallisia viranomaisia. 119.2 §:ssä säädetään, että jos valtionhallinnon toimielimille kuuluu julkisen vallan käyttöä, niiden yleisistä perusteista on säädettävä lailla¹⁷². Julkisen vallan käyttämisestä on kyse esimerkiksi silloin, kun yksikkö antaa perustuslain 80.2 §:ssä tarkoitettuja oikeussäätöjä tai tekee päätöksiä koskien yksilön oikeuksia, etuuksia tai velvollisuuksia, käyttää voimakeinoja tai muulla tavoin puuttuu yksilön perusoikeuksiin. Tiettyjä yksikköjen tehtäviä on tämän lisäksi pidettävä merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä. Tällaisia tehtäviä kuuluu muun muassa poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisille sekä vero- ja sosiaalishallinnon yksiköille.¹⁷³ Tällaisten tehtävien antaminen työsuhteiselle ei ole nykykäytännössä mahdollista.

Edellä mainittujen valtionhallinnon yksiköille kuuluvien tehtävien lisäksi muun muassa tuomiovaltaa on pidettävä sellaisena julkisen vallan käytön muotona, joka ehdottomasti nykyisen lainsäädännön valossa edellyttää virkasuhteen käyttämistä. Tuomareiden nimittämisestä onkin oma lakinsa (laki tuomareiden nimittämisestä, 205/2000). Lisäksi tuomareiden nimittämisestä sekä virassapysymisoikeudesta säädetään erikseen perustuslaissa (102, 103 §).

Virkasuhdetta on käytettävä aina, kun tehtäviin kuuluu vähäisessäkin määrin julkisen vallan käyttöä tai ainakin hallinnollisten tehtävien hoitamista¹⁷⁴. Virkasuhdetta on siis käytettävä valtiolla aina, kun päätetään *yksipuolisesti toisen edusta, oikeudesta tai vel-*

¹⁷⁰ HE 1/1998 vp s.75–76.

¹⁷¹ Emt. 173.

¹⁷² PeL 119.2 §:ssä säädetään lisäksi, että valtion alue- ja paikallishallinnon viranomaisista on säädettävä niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella.

¹⁷³ HE 1/1998 vp s. 174–175.

¹⁷⁴ Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 50–51.

vollisuudesta. Suomen perustuslaista löytyy säännös, jossa on säädetty vastuista virkamies- toimissa. Perustuslain 118.1 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on vastuussa myös sellaisesta *monijäsenen toimielimen päätöksestä*, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut¹⁷⁵. Myös *esittelijänä toimivan* on oltava virkasuhteessa perustuslain 118.2 §:n nojalla. Esittelijän vastuusta vapautuminen edellyttää, että esittelijä on erikseen ilmoittanut eriävän mielipiteen päätökseen¹⁷⁶. Myös tietyt *valmistelutehtävät ja täytäntöönpanotoimet* saattavat vaatia virkasuhteen käyttöä¹⁷⁷. Näistä julkisen vallan käytön muodoista kerron lisää luvussa 4.2 (Kuntien henkilöstö ja julkisen vallan käyttö kunnissa). Julkisen vallan käyttöä on myös *tosiasiallinen julkisen vallan käyttäminen*, jolloin henkilö puuttuu tehtävissään lakiin perustuvien oikeuksien tosiasiallisesti toisen henkilön etuun tai oikeuteen. Tällaista välitöntä voimakeinojen käyttöä suorittavat muun muassa poliisit ja henkilöt pakkokäytännön toimissa.¹⁷⁸

Voidaan siis katsoa, että vaikka virkasuhteisten lukumäärä valtiolla on vähentynyt, kuuluu valtiolle ja valtion viranomaisille paljon sellaisia tehtäviä, joiden voidaan katsoa puoltavan virkasuhteen käyttöä edelleen. Toisaalta mahdollista voisi olla erityislainsäädännön säätäminen koskien valtiolle – ja kunnillekin – kuuluvia erityisiä tehtäviä, tehtäviä hoitavia henkilöitä sekä heidän erityisiä velvollisuuksia ja vastuita. Näin on asiasta säädetty esimerkiksi Ruotsissa, josta kerron tarkemmin luvussa 5. Nykyisen lainsäädännön puitteissa kuitenkin suuri osa valtion ja valtion toimielinten ydintehtävistä on sellaisia, joita ei voida antaa viranomaiskoneiston ulkopuolisten hoidettavaksi. Joitain tehtäviä on kuitenkin katsottu voivan antaa myös muille tahoille, kuten seuraavasta alaluvusta ja yleensäkin yksityistämisen kautta ilmenee.

4.1.1 Välillinen julkinen hallinto

Vaikka virkamieshallintoperiaate pitää melko tiukasti lähtökohtana sitä, että julkista valtaa voivat käyttää ainoastaan viranomaiset ja viranomaisten nimissä virkoihin nimite-

¹⁷⁵ Hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan virkamiehen katsotaan kannattaneen päätöstä, jos hän on äänestänyt toimielimen jäsenenä päätöksen puolesta tai osallistunut yksimielisen päätöksen tekemiseen.

¹⁷⁶ HE 1/1998 vp s. 172.

¹⁷⁷ Ks. esim. HE 196/2002 vp s. 6–7.

¹⁷⁸ HE 196/2002 vp s. 7.

tyt virkamiehet, katsotaan kuitenkin, ettei periaate peruuttamattomasti estä julkisen valtan käyttöä sisältävien tehtävien tai julkisten tehtävien antamista myös muille tahoille. Tällaisina tahoina pidetään usein muun muassa välilliseen julkishallintoon kuuluvia yksiköitä.¹⁷⁹ Kansalaisten oikeusturvan vuoksi ja valtiosääntöisen lähtökohdan mukaan tehtäviä voidaan antaa välillisen julkishallinnon elimen toimitettavaksi ainoastaan lailla tai lain nojalla (PeL 124 §).

Välillinen julkinen hallinto hoitaa julkisia hallintotehtäviä sinänsä varsinaisen valtionhallinnon ulkopuolella, mutta laajassa mielessä se kuitenkin ymmärretään julkishallintoon kuuluvaksi.¹⁸⁰ Olli Mäenpää painottaa, että välillinen julkishallinto on organisatorisesti hyvin epäyhtenäinen ja siihen kuuluu heterogeeninen joukko erilaisia toimijoita. Mäenpää jaottelee välillisen julkishallinnon toimijoita seuraavanlaisesti: itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, julkisoikeudelliset yhdistykset, julkisomisteiset osakeyhtiöt, markkinaehtoisia julkisia tehtäviä hoitavat yksiköt ja hallintotehtäviä hoitavat yksityiset tahot. Välillinen-käsitteellä viitataan juuri välittömien johto-, ja alaisuussuhteiden puuttumiseen suhteessa julkishallintoon sekä näiden elinten itsenäiseen ja omavastuiseen toimintaan¹⁸¹. Itsenäisinä julkisoikeudellisina laitoksina toimivat muun muassa Kansaneläkelaitos, Suomen Pankki, Kunnallinen työmarkkinalaitos ja useat eläkelaitokset. Nämä toimivat oikeushenkilöinä, jotka hoitavat julkisia tehtäviä omavastuisesti. Vaikka laitokset toimivat melko itsenäisesti, ne ovat tästä huolimatta lähellä välitöntä julkishallintoa. Niidenkin toimintaa ohjataan ja valvotaan joko valtion keskushallinnon tai eduskunnan kautta.¹⁸²

Muun muassa Kansaneläkelaitoksen toimihenkilöt ovat työsopimussuhteessa laitokseen ja heidän palvelussuhteeseensa sovelletaan työsopimuslakia. Pääjohtajasta, johtajista ja toimihenkilöistä säädetään laissa Kansaneläkelaitoksesta (731/2001) 11 §:ssä. Pääjohtajaan ja johtajaan sovelletaan, mitä valtion virkamieslaissa säädetään valtion ylimpien virkamiesten vastuista, erottamisperusteista ja palvelussuhteen ehdoista. Hallituksen esityksessä uudeksi hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) 2 §:n perusteluissa kuitenkin to-

¹⁷⁹ Husa & Pohjolainen 2008: 67.

¹⁸⁰ Kulla 2012: 24–26.

¹⁸¹ Mäenpää 2003: 88–91.

¹⁸² Kulla 2012: 25.

detaan Kansaneläkelaitoksen ja eräiden muiden välillisen julkisen hallinnon organisaatioiden käyttävän toiminnassaan jopa merkittävää julkista valtaa¹⁸³. Mitkä tehtävät saatavat sisältää merkittävän julkisen vallan käyttöä, ei hallituksen esityksessä kuitenkaan määritellä. Rikoslain 40 luvun 11 §:n ensimmäisessä kohdassa virkavastuu on saatettu koskemaan myös muun muassa Kansaneläkelaitoksen työntekijöitä. Nykyisen lainsäädännön valossa ja etenkin Kansaneläkelaitokselle kuuluvien merkittävää julkista valtaa sisältävien tehtävien vuoksi voisi ehkä jopa kritisoida Kansaneläkelaitoksen henkilöstön asemaa suhteessa heille annettuihin tehtäviin.

Julkisoikeudellisten yhdistysten tehtävät ovat ainakin joiltain osin julkishallinnollisia. Ne on järjestetty lainsäädännöllä toimimaan erityisen tarkoituksen vuoksi. Myös niiden organisaatiosta ja perusteista säädetään usein lailla tai asetuksella. Julkisoikeudellisina yhdistyksinä voi mainita muun muassa Suomen Punainen Risti, Asianajajaliitto ja Rahaautomaattiyhdistys. Julkisomisteisille osakeyhtiöille ei voida katsoa kuuluvan enää niinkään hallintotehtäviä. Yleisesti osakeyhtiö ei voikaan hoitaa julkisia hallintotehtäviä, ellei siitä ole erikseen säädetty lailla tai yhtiölle ole annettu erityistä lakisääteistä toimilupaa. Poikkeuksena tästä, esimerkiksi Itella Oyj on saanut toimiluvan toteuttaa postipalvelun julkisoikeudellisia yleispalveluita postilain (415/2011) mukaan.¹⁸⁴

4.1.2 Valtion liikelaitokset

Valtion virkamiesten vähentyminen ja valtion budjettitaloudessa työskentelevien määrän on katsottu vähentyneen merkittävästi etenkin virastojen ja laitosten liikelaitostamisen, yhtiöittämisen ja kunnallistamisen johdosta¹⁸⁵. Valtion liikelaitoksista säädetään omassa laissaan: laki valtion liikelaitoksista (1062/2010). Valtion liikelaitokset voidaan ymmärtää virastojen ja liikeyritysten välimuotoina. Valtion liikelaitokset harjoittavat tulostavasti liiketoimintaa ja hoitavat muita lailla niille määrättyjä tehtäviä. Liikelaitoksen henkilöstö on pääsääntöisesti työsuhhteessa, mutta esimerkiksi Koskinen & Kulla huomauttavat, että julkisten palvelutehtävien hoitamiseen osallistuva henkilöstö

¹⁸³ HE 1/1998 vp s. 74.

¹⁸⁴ Kulla 2012: 25–26.

¹⁸⁵ Valtiovarainministeriö 2012: 7.

voisi periaatteessa toimia virkasuhteessa riippuen laitoskohtaisesta laista¹⁸⁶. Hallituksen esityksessä uudeksi valtion virkamieslaiksi painotettiin vahvasti, että koska liikelaitokset toimivat kilpailutilanteessa työsopimussuhdetta käyttävien yritysten kanssa, palvelussuhteena tulisi käyttää työsuhdetta. Liikelaitoksissa käytetty työsuhde ei myöskään voi lainsäädännön tasolla poiketa työsopimuslain mukaisesta työsuhteesta.¹⁸⁷ Rikoslaisissa (RL 40:11) valtion liikelaitoksissa työskentelevät rinnastetaan kuitenkin virkamiehiin, joihin sovelletaan rikoslain virkarikossäännöksiä. Siten ainakin rikosoikeudellinen vastuu muodostuu liikelaitoksen työntekijöihin laajemmin kuin yleensä työsuhteessa toimiviin.

Valtion liikelaitoksia ovat muun muassa Imailulaitos (Finavia), Metsähallitus, Luotausliikelaitos, Varustamoliikelaitos (Finstaship) ja Senaatti-kiinteistöt. Yleensä siis liikelaitosten tehtävät rinnastuvat vastaavia tehtäviä hoitavien yritysten tehtäviin ja yksityisten ammatinharjoittajien toimintoihin. Niille voi kuitenkin kuulua myös julkisia hallintotehtäviä, mutta nämä ovat yleensä julkisia palvelutehtäviä eivätkä ne sisällä julkisen vallan käyttöä.¹⁸⁸

4.1.3 Yliopistot

Uusi yliopistolaki (2009/558) tuli voimaan vuonna 2010 ja sillä korvattiin vuoden 1997 yliopistolaki (645/1997). Lain voimaantulon on säädetty erillinen laki (laki yliopistolain voimaantulon, 559/2009). Uuden yliopistolain myötä oli tarkoitus lisätä yliopistojen taloudellista itsenäisyyttä muodostamalla yliopistoista itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia tai säätiölain mukaisia säätiöitä. Koska yliopistoista tuli lain voimaantulon myötä valtiosta erillisiä oikeushenkilöitä, katsottiin tarpeelliseksi uudistaa myös yliopiston henkilöstön oikeusasemaa. Yliopistoista ei tosin tullut yksityisiä, vaan niille kuuluu edelleen julkisten tehtävien hoitamista¹⁸⁹. Yliopiston henkilöstö oli ennen lakiuudistusta suurimmalta osin virkasuhteessa, mutta lain myötä kaikki palvelussuhteet muutettiin

¹⁸⁶ Koskinen & Kulla 2009: 13.

¹⁸⁷ HE 291/1993 vp s. 3.

¹⁸⁸ Mäenpää 2012: 50.

¹⁸⁹ Kuusiniemi 2012: 335.

työsuhteiksi.¹⁹⁰ Koska yliopiston henkilöstö on työsuhteessa yliopistoon, heihin ja heidän palvelussuhteeseen sovelletaan työsopimuslakia.

Aiemmin yliopistoissa oli käytössä professorin virkoja ja lisäksi muuta opetus- ja tutkimushenkilöstöä sekä henkilöstöä muita tehtäviä varten. Henkilöstön valinnasta ja kelpoisuusvaatimuksista oli säädetty korkeakoulun professorin ja apulaisprofessorin viran täyttämistä annetussa laissa (856/1991) ja asetuksessa (1581/1991) sekä korkeakoulujen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista ja tehtävistä annetussa asetuksessa (309/1993). Virkasuhteisen henkilöstön asemaan sovellettiin valtion virkamieslakia ja asetusta. Lisäksi yliopistot kuuluivat valtion virka- ja työehtosopimusten soveltamisalaan.¹⁹¹

Ennen lakiuudistusta yliopistojen opetus- ja tutkimushenkilökunnasta noin 20 % oli työsuhteessa ja 80 % virkasuhteessa. Yliopistojen muusta henkilökunnasta 25 % oli työsuhteisia ja 75 % virkasuhteisia.¹⁹² Yliopistoissa siis selvästi enemmistö henkilöstöstä toimi aiemmin virkasuhteessa. Uudistuksen voidaan siis katsoa olleen merkittävä henkilöstön aseman kannalta.

Hallituksen esityksessä uudeksi yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi siirtymistä työsuhteen käyttöön perusteltiin muun muassa sillä, että työsuhteeseen siirtyminen tulee parantamaan työntekijän vaikuttamista ja neuvottelemista tehtäviensä sisältöön, sillä palvelussuhde muodostuu yliopiston ja työntekijän väliseen sopimukseen. Esityksessä katsottiin lisäksi, että virka- ja työsuhdetta koskeva lainsäädäntö on nykyään hyvin samansisältöinen¹⁹³. Virkasuhteeseen nimittäminen tapahtui viranomaisen yksipuolisella nimittämisellä ja viranomaisen määräsi yksipuolisesti tehtävien sisällöstä.¹⁹⁴ Lainmuutoksella yliopiston henkilöstörakenne uudistettiin täten perusteellisesti. Lainmuutoksen jälkeen viran ja virkatehtävien sijasta henkilöstön työtehtävät määritellään työsopimuk-

¹⁹⁰ HE 7/2009 vp s. 1.

¹⁹¹ Emt. 10.

¹⁹² Tiedot perustuivat maaliskuun 2008 tilanteeseen. Toisaalta vaihtelua henkilöstöjakaumassa eri yliopistojen kesken oli runsaasti. Joissain yliopistoissa työsuhteista henkilöstöä ei ollut lainkaan opetus- ja tutkimustehtävissä. HE 7/2009 vp s. 10.

¹⁹³ Hallituksen esityksen työsuhteeseen siirtymisen perusteluista on laatinut tiiviin yhteenvedon Kuusiniemi 2012: 336–338.

¹⁹⁴ HE 7/2009 vp s. 45.

sen perusteella.¹⁹⁵ Vakituiseen virkaan nimittäminen perustuu talousarviossa osoitettuun määrärahaan ja virkaan nimittämiset tapahtuvat tämän määrärahan puitteissa. Vakituiseen työsuhteeseen taas voidaan ottaa työntäjän kokonaistaloudellisen tilanteen asettamissa rajoissa.¹⁹⁶ Tällä tavalla katsottiin siis, että työsuhde toimisi niin henkilöstön kuin myös yliopiston kannalta parempana ja helpompana vaihtoehtona. Yliopistoissa oli aiemmin vakiintunut käytäntö määräaikaiseen palvelussuhteeseen ottamiseen. Uuden yliopistolain valmistelun yhteydessä sivistysvaliokunta otti asiaan kantaa, ettei yliopistojen vakiintunut käytäntö voi olla työsopimuslain mukainen perusteltu syy määräaikaiselle palvelussuhteelle¹⁹⁷ ¹⁹⁸.

Siirtyminen virkasuhteesta työsuhteeseen muutti myös riitatapausten käsittelyä. Aiemmin virkasuhdetta koskevat riidat yliopistoissa käsiteltiin hallinto-oikeuksissa, samoin kuin muissakin virkamiehen ja valtion välisissä riidoissa. Lakimuutoksen jälkeen työsuhdetta koskevat työntekijän ja yliopiston väliset riidat käsitellään yleisissä alioikeuksissa. Laittomat määräaikaisuudet johtivat aiemmin korvausvelvollisuuteen. Työsuhteessa puolestaan laittomat määräaikaisuudet katsotaan muodostavan työsuhteen ymmärtämisen vakituksena työsuhteena.¹⁹⁹

Siirtyminen virkasuhteesta työsuhteeseen ei sujunut yliopistouudistuksessakaan ilman ongelmia ja vastaväitteitä. Lain valmistelun yhteydessä merkittäviltä toimijoilta pyydettiin asiasta lausuntoja ja suurin osa lausunnon antajista oli sitä mieltä, että virkasuhde tulisi säilyttää pääasiallisena palvelussuhdemuotona julkisen vallan käytön vuoksi²⁰⁰. Lisäksi tieteen vapauden turvaaminen katsottiin voitavan toteuttaa parhaiten käyttämällä

¹⁹⁵ Mäenpää 2009: 174.

¹⁹⁶ HE 7/2009 vp s. 45.

¹⁹⁷ SiVM 5/2009 vp s. 9.

¹⁹⁸ Alan vakiintunut käytäntö on kuitenkin katsottu tietyillä aloilla hyväksytyksi perusteeksi työsuhteen määräaikaisuudelle, esimerkkinä KKO 1995:13, jossa katsottiin tienrakennusalan erityisluonne ja alalla vakiintunut käytäntö tielaitoksella olevan pätevä syy solmia työntekijän kanssa jopa viisi lähes peräkkäistä määräaikaista sopimusta. Tapauksessa KKO 1995:159 katsottiin, että myös tilausravintoloiden niin sanottujen extratarjoilijoiden työsuhteet ovat yleensä määräaikaista. Myös rakennusosalalla määräaikaisten työsuhteiden käyttö on katsottu hyväksytyksi työn laadun vuoksi ja määrätyn työn tekemistä varten. Ks. esim tapaus KKO 1988:9.

¹⁹⁹ HE 7/2009 vp s. 45.

²⁰⁰ Yliopistoissa julkisen vallan käyttöä esiintyy muun muassa päätettäessä opiskelijaksi ottamisesta, opintosuoritusten arvioinneissa, muualla suoritettujen opintojen ja muulla tavoin osoitetun osaamisen hyväksilukemisen päättämisessä, opiskeluoikeuden jatkamisen arvioinnissa sekä myönnettäessä tutkintoja ja kurinpitotapauksissa. Ks. HE 7/2009 vp s. 65–66. Yliopistossa edellä mainittuja tehtäviä suorittavaan työntekijään sovelletaan virkavastuusäännöksiä kokonaisuudessaan Mäenpää 2009: 206.

virkasuhteita. Lausunnoissa nousivat esiin myös se, että henkilöstön aseman muutoksia tulisi perustella laajemmin ja perusteluissa tulisi tuoda enemmän esiin virkavastuukysymykset ja myös palvelussuhteen muoto perustuslain näkökulmasta. Lausuntojen perusteella lakiehdotusta täydennettiin siten, että henkilöstöä koskevaan lukuun otettiin säännös virkavastuusta.²⁰¹ Yliopistolain 34 § sisältää kuitenkin ainoastaan viittaussäännöksen virkavastuusta. Täten henkilöstön virkavastuun ala, laajuus ja sisältö määräytyvät rikoslain 40 luvun säännösten mukaisesti. Rikoslain 40 luvun 12 §:n mukaan virkarikossäännösten soveltuvan eräiltä osin myös esimerkiksi yliopiston työntekijään, julkista valtaa käyttävään henkilöön ja luottamustehtävässä toimivaan henkilöön. Yliopiston työntekijän, joka käyttää työtehtävissään julkista valtaa, rikosoikeudellinen virkavastuu muodostuu laajemmaksi kuin henkilön, jonka tehtäviin julkisen vallan käyttö ei kuulu. Yliopiston henkilöstöön sovelletaan myös säännöksiä vahingonkorvausvastuusta.²⁰²

Yliopistolakia uudistettaessa ja henkilöstön oikeusasemaa muutettaessa tuli työsuhdetta ja työsopimusta koskevien yleisten oikeudellisten lähtökohtien lisäksi ottaa huomioon myös yliopistossa tehtävän työn kuin myös yliopiston ja sen palveluksessa olevan henkilöstön välisen suhteen erityispiirteet. Yliopiston toimintaa ohjaavia lähtökohtia ovat muun muassa tutkimuksen ja opetuksen vapaus, kriittisyys, avoimuus ja innovatiivisuus sekä toiminnan riippumattomuus. Yliopistolakiin (32.3 §) otettiin mukaan säännös, jonka mukaan yliopisto ei saa työnantajana menetellä siten, että toiminta vaarantaisi tutkimuksen, taiteen tai opetuksen vapauden. Yliopiston toiminnan erityispiirteet on otettava huomioon myös yliopiston käyttäessä sille työnantajana kuuluvaa direktiovaltaa, arvioitaessa henkilöstön palvelussuhteen perusteita, tulkittaessa työsopimuksen sisältöä ja sovellettaessa työsopimuslakia.²⁰³

4.2 Palvelussuhteet ja julkisen vallan käyttö kunnissa

Kuntalain 44 §:ssä säädetään kunnan henkilöstöstä. Pykälän ensimmäisen pykälän mukaan kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa

²⁰¹ HE 7/2009 vp s. 48–49.

²⁰² Mäenpää 2009:203–204 ja 207–208.

²⁰³ Emt. 171–172.

kuntaan. Virkasuhteesta ja työsopimussuhteesta on voimassa, mitä niistä erikseen säädetään. 44.2 §:n mukaan virkasuhdetta käytetään silloin, kun tehtävissä käytetään julkista valtaa. Tällaista tehtävää varten on perustettava virka.²⁰⁴ Julkista valtaa käytetään kuntien viroissakin sellaisissa tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivallan perusteella yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta ja velvollisuudesta. Kun esimerkiksi sosiaalityöntekijä tekee yksittäistä henkilöä koskevan toimeentulotuen myöntämispäätöksen, hän käyttää julkista valtaa²⁰⁵. Muutenkin erilaisten julkisten etuuksien myöntäminen on julkisen vallan käyttöä. Virkasuhteen voidaankin katsoa olevan oikea palvelussuhde esimerkiksi sosiaalityöntekijöille, joiden tehtäviin liittyy tai on joskus tarpeen liittää julkisen vallan käyttöä. Julkista valtaa käytetään myös oppilaitoksissa, kun päätetään oppilaaksi ottamisesta, käytetään kurinpidollisia menettelyitä, poistetaan vastarintaa tekevä oppilas, tehdään oppilasarvosteluja tai hyväksytään tutkintoja. Täten tietyt opettajan työhön liittyvät toimet on katsottu julkisen vallan käytöksi.²⁰⁶

Lisäksi muun muassa rakennus-, palo- ja terveystarkastajat tekevät julkisen vallan käyttöä sisältäviä velvoittavia päätöksiä. Tällaisesta toiminnasta on kyse esimerkiksi silloin, kun henkilöllä on oikeus päästä kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin taikka suorittaa omaisuuteen kohdistuvia toimenpiteitä suurempien vahinkojen välttämiseksi. Tällaisia tehtäviä saattaa esiintyä esimerkiksi palo- ja pelastustehtävissä. Myös johtavat hammaslääkärit ja lääkärit saattavat tehtävissään käyttää yksilön oikeusasemaa koskevaa vallankäyttöä. Tällaisena julkisen vallan käyttönä voidaan nähdä esimerkiksi hallintoorganisaattorista tai tietynlaista potilasta koskevaa päätöksentekoa. Kunnan järjestämässä terveydenhuollossa voidaan katsoa olevan myös kyse julkisen vallan käytöstä, mutta ei kuitenkaan tavanomaisessa potilaan hoidossa.²⁰⁷ Täten ainakin periaatteessa olisi mahdollista, että lääkäri voisi toimia työsuhteessa riippuen työtehtävistä²⁰⁸. Varsinkin 2000-luvulla kunnat ovat enenevässä määrin ostaneet terveydenhoitopalveluja yrityksiltä, jotka vuokraavat lääkäreitä ja muuta hoitohenkilökuntaa. Virkasuhteessa kuntaan olevien lääkäreiden ja keikkalääkäreiden vastuu muodostuu erilaiseksi, sillä ainoastaan kunnas-

²⁰⁴ Kuntal 44.2 §:n mukaan perustellusta syystä henkilö voidaan kuitenkin ottaa tällaiseen virkasuhteeseen myös ilman, että tehtävää varten on perustettu virkaa.

²⁰⁵ Harjula & Prättälä 2012: 398.

²⁰⁶ Hirvonen & Mäkinen 2006: 21.

²⁰⁷ Emt. 20; Suomen Lääkäriliitto 2004: 16. (Terveyskeskusten lääkärintyön selvitysryhmän loppuraportti).

²⁰⁸ Hirvonen & Mäkinen 2006:20.

sa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa oleva lääkäri saisi lain mukaan käyttää julkista valtaa. Kuitenkin tehtävät molemmissa asemissa toimivilla lääkäreillä voivat olla hyvin samanlaisia. Tämän lisäksi lainsäädännössä ei ole ollut tarkempia selvityksiä, mitkä lääkärin tehtävät sisältävät julkisen vallan käyttöä tai merkittävää julkisen vallan käyttöä. Muun muassa mielenterveyslakia (1116/1990) muutettaessa katsottiin, että terveyskeskuksen vastaava lääkäri voisi määrätä muun kuin virkasuhteessa olevan lääkärin laatimaan tarkkailuläheteitä ja pyytämään poliisilta virka-apua potilaan toimittamiseksi hoitoon. Täten ainakaan tässä kohtaa tarkkailuläheteen laatimista ei katsottu merkittävän julkisen vallan käyttämiseksi, mutta julkisen vallan käyttämiseksi kylläkin. Keikkalääkäreiden ja virkasuhteessa olevien lääkäreiden erilainen oikeusasema muodostuu ongelmalliseksi myös potilasnäkökulmasta.²⁰⁹ Aiheeseen liittyen tapauksia on ollut myös tuomioistuinten käsiteltävänä, esimerkkinä tapaukset Kuopion HAO 16.6.2010, 21.12.2010 ja 13.6.2011. Näitä tapauksia on tulkinnut Veijo Tarukannel, joka painottaa puolestaan tapauksista ilmenevän etenkin sen, että ainakin Kuopion hallinto-oikeus on katsonut tarkkailuläheteen laatimisen merkittäväksi julkisen vallan käytöksi.²¹⁰

Virkasuhdetta on perusteltua käyttää myös tehtävissä, joissa on kyse *esittelijänä toimimisesta* kunnallisessa päätöksenteossa. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, mikäli esittelijä ei ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä. Tällaisiin tehtäviin liittyy siis erityinen esittelijänvastuu.²¹¹

Tietyissä *valmistelutehtävissä* voi myös olla kyse julkisen vallan käyttämisestä. Tällöin tehtävää on tarkasteltava viranomaistehtävien kokonaisuuden kannalta. Täten hallintopäätöksen valmistelutehtävissä tulee tietyissä tapauksissa käyttää virkasuhdetta. Tällainen valmistelutehtävä voi olla esimerkiksi tarkastus, jonka tulokseen päätös perustuu. Vaikka tehtäviin kuuluisi vain vähäisessä määrin julkisen vallan käyttöä, palvelussuh-

²⁰⁹ HE 335/2010 vp s. 10. Tämän HE:n käsittely raukesi kuitenkin eduskunnan työn lopettamisen vuoksi. Aihetta on käsitelty myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä AOA dnro 711/2/09. Päätös koski julkisen vallan käyttämistä kunnallisessa terveydenhuollossa, keikkalääkäreiden oikeudellista asemaa ja terveyspalveluiden ulkoistamista. Päätös perustui aiemmin käsiteltävänä olleeseen asiaan (EOA dnro 1147/2/04), jossa arvioitavana oli se, käyttikö keikkalääkärinä toiminut lääketieteen opiskelija julkista valtaa arvioidessaan, oliko päihtynyt henkilö hoidon tarpeessa ja pitikö hänet ottaa hoitoon.

²¹⁰ Aiheesta tarkemmin Tarukannel 2012: 509–524.

²¹¹ Hirvonen & Mäkinen 2006: 21. Lainsäädännössä esittelijänvastuusta on säädetty lisäksi PeL 118.2 §:ssä ja Kuntal 61 §:ssä.

teen tulisi olla virkasuhde.²¹² Täten ainakin tehtävien perusteella talousjohtajien ja kamreerien tulisi olla virkasuhteessa kuntaan²¹³.

Kuntalain 45.2 §:n mukaan sellainen virka tulee lakkauttaa, joka tulee avoimeksi, mutta jossa ei käytetä julkista valtaa. 1976 kuntalain aikana virkoja perustettiin laajasti myös sellaisten tehtävien hoitamista varten, joihin ei sisällynyt julkisen vallan käyttöä. Tämän vuoksi kuntalain 45.2. §:ää onkin sovellettu useasti ja tällaisia virkasuhteita on muutettu työsuhteisiksi. Vaikka virkasuhteen käyttö kunnissa on siis jatkuvasti vähentynyt, se ei välttämättä ole johtunut siitä, että kuntien henkilöstön tehtävät olisivat merkittävästi muuttuneet, vaan virkasuhteita on käytetty laajasti myös tehtävissä, joissa ei ole käytetty julkista valtaa ja joissa olisi tullut alunperinkin käyttää työsuhdetta. Kuntalain 46 §:ssä säädetään lisäksi virkasuhteen muuttamisesta työsuhteeksi, kun viran tehtäviin ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Näissä tilanteissa kunnan tulee tarjota viranhaltijalle työsuhteista tehtävää vähintään palvelussuhteen entisillä ehdoilla. Muutos tulisi tehdä lähtökohtaisesti sopimalla siitä viranhaltijan kanssa, jolloin siitä tehtäisiin työsopimuslaisia tarkoitettu työsopimus ja sovittaisiin työsuhteen ehdoista. Jos sopimusta ei saada solmittua, työnantaja voisi yksipuolisesti muuttaa virkasuhteen työsuhteeksi.²¹⁴ Muutoksen jälkeen työsuhteeseen sovelletaan työlainsäädäntöä ja työoikeuden periaatteita²¹⁵.

Julkista valtaa ei esimerkiksi käytetä *palvelujen tuottamiseen liittyvissä toimeenpanotehtävissä*, joita voi kuulua etenkin päivähoito- ja terveydenhuoltohenkilöstölle. Myöskään työnantajalle kuuluvaa *tavanomaista direktio-oikeutta* ei voida pitää julkisen vallan käyttämisenä. Virkasuhdetta ei ole perusteltua käyttää myöskään tavanomaisissa toimisto-, tietotekniikka- ja ruokapalvelutehtävissä, joita voidaan pitää *avustavina ja teknisinä valmistelutehtävinä*.²¹⁶ Hirvonen & Mäkinen painottavat, että virkasuhteen tarvetta tulee pohtia etenkin tehtävien kautta. Mikäli tehtäviin siis sisältyy tai voi sisältyä hallinnollisia tehtäviä, kuten päätöksentekoa tai merkittäviä lausuntoja, tehtävä edellyttää virkasuhdetta. Tällaisia tehtäviä ei voida katsoa sisältyvän esimerkiksi kirjasto-toimi-, siivous- tai kiinteistöhoitotehtäviin. Myös tietyt osaston-, sairaan- tai tervey-

²¹² Harjula & Prättälä 2012: 399.

²¹³ Hirvonen & Mäkinen 2006: 21.

²¹⁴ Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 263.

²¹⁵ Hirvonen & Mäkinen 2006: 25.

²¹⁶ Harjula & Prättälä 2012: 399.

denhoitajien tehtävät puoltavat työsuhteen käyttöä. Tietyissä tapauksissa näissä voi tästä huolimatta esiintyä hallinnollisia tehtäviä.²¹⁷ Näissäkin tapauksissa tehtävät määrittävät palvelussuhteen lajin.

Myös kunnissa tiettyjä tehtäviä on siirretty kunnallisten liikelaitosten hoidettavaksi. Kunta tai kuntayhtymä voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Kunnallinen liikelaitos ei ole itsenäinen oikeushenkilö, vaan osa kunnan organisaatiota.²¹⁸ Kunnissa esimerkiksi vesi- liikenne- ja sähkölaitokset toimivat yleensä liikelaitosmuodossa²¹⁹. Liikelaitosten toimintaa ohjaavat niiden toiminnasta ja tarkoituksesta huolimatta hyvän hallinnon periaatteet. Liikelaitosten tehtäviin voi kuulua myös viranomaistehtäviä.²²⁰

Tehtäviä on tämän lisäksi yksityistetty kunnissa laajasti. Laajasti ymmärrettynä jo yksityissektorin toimintaperiaatteiden omaksuminen voidaan katsoa yksityistämiseksi. Yleensä kuitenkin yksityistämällä tarkoitetaan toiminnan organisaatiomuodon muuttamista julkisoikeudellisesta yksityisoikeudelliseksi ja kunnan tehtävien hoidon edellyttämien palvelujen hankkimista yksityisiltä toimijoilta. Yksityistämistä on myös julkista tehtävää palvelevan omaisuuden luovuttaminen yksityiselle toimijalle, jolloin kunnan ulkopuoliselle taholle siirtyy omaisuuteen kytkeytyvä tehtävä.²²¹ Selvää on, että yksityisen toimijan palveluksessa henkilöstö toimii työsuhteessa.

4.3 Yksityinen sektori

Suurin osa Suomen työvoimasta työskentelee työsuhteessa ja on sijoittautunut yksityiselle sektorille ja yksityisten toimijoiden alaisuuteen. Työsuhde onkin pääasiallinen ansiotyön muoto yksityisellä sektorilla.²²² Sen tunnusomainen piirre on epäitsenäinen palkkatyö. Työsuhde perustuu sopimukseen, joka tehdään työntekijän ja työnantajan

²¹⁷ Hirvonen & Mäkinen 2006: 21.

²¹⁸ Heuru, Mennola & Rynänen 2010: 217–218.

²¹⁹ Mäenpää 2008: 45.

²²⁰ Harjula & Prättälä 2012: 687.

²²¹ Heuru, Mennola & Rynänen 2008: 219.

²²² Kairinen 2009: 66. Yksityisellä sektorilla toimii tämän lisäksi myös itsenäisen ansiotyön muodossa toimivia ja orgaanityön muodossa toimivia, esimerkiksi toimitusjohtajia.

välillä. Työnantajalla on lisäksi oikeus johtaa ja valvoa työtä. Hänen päätettävissään siis on koska, missä, miten ja mitä välineitä käyttäen työ tehdään.²²³ Yksityisellä sektorilla toimivan työsuhteisen työtehtävät voivat olla hyvin monenlaisia, joten en katso aiheelliseksi paneutua niihin tässä sen enempää.

1980-luvulla alkaneen julkisen hallinnon kehittämisyrittämyksen ja etenkin New Public Management -doktriinin on katsottu johtaneen julkisten johtamisjärjestelmien sovittamiseen lähemmäksi markkinataloudellista yritystoimintaa. Tästä johtuen myös byrokraattisia organisaatorakenteita on pyritty purkamaan sekä valtiollisia ohjaus- ja valvontamekanismeja on pyritty supistamaan.²²⁴ Virkasuhteisiin liittyviä lakeja uudistettaessa mallia onkin otettu pitkälti työlainsäädännöstä ja tällä tavoin lähennetty eri palvelusuhteita ja otettu virkasuhteita säännösteleviin lakeihin mukaan markkinalähtöisiä näkökohtia.

Nykyään tiettyjä julkisia hallintotehtäviä on voitu kuitenkin antaa myös yksityisen sektorin hoidettavaksi. Tällöin on yleensä kyseessä oikeushenkilölle, esimerkiksi säätiölle, yhdistykselle tai osakeyhtiölle, lain perusteella luvan- tai ilmoituksenvaraisesti uskotusta toiminnasta. Tällainen toiminta voi olla muun muassa yksityisen sairaalan, hoitokodin, lastenkodin tai vartioimisliikkeen ylläpitämistä. Yksityiset voivat hoitaa sopimusperusteisesti myös erilaisia toimeksiantotehtäviä, jotka voivat olla luonteeltaan joko yksityisoikeudellisia tai julkisoikeudellisia. Julkisoikeudellisena toimeksiantona yksityinen voi hoitaa esimerkiksi erilaisia sosiaalihuollon tehtäviä²²⁵. Yksityisoikeudellisiin sopimuksiin voidaan sopia erilaisista tosiasiallisista palveluista, kuten siivouksesta tai ruokahuollosta.²²⁶

²²³ Bruun & von Koskull 2004: 26.

²²⁴ Asiasta esim. Keravuori-Rusanen 2008: 53–54.

²²⁵ Ks. laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011).

²²⁶ Kulla 2012: 26.

5. RUOTSIN PALVELUSSUHDEMALLI

5.1 Ruotsin palvelussuhdelainsäädäntö

Axel Adlercreutz määrittelee Ruotsin työoikeuden teoksessaan siten, että se on se osa lainsäädäntöä, jonka avulla määritellään työnantajan ja työntekijän välisestä suhteesta²²⁷. Ruotsissa lainsäätäjän tavoitteena on ollut, että sama työoikeudellinen lainsäädäntö koskisi kaikkia palvelussuhteessa olevia riippumatta työnantajasta tai työtehtävistä. Täten nykyään julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa toimivia koskeekin pääpiirteissään sama lainsäädäntö kuin työsopimussuhteessa olevia eli *lagen* (1982:80) *om anställningsskydd* (LAS) ja *lagen* (1975:580) *om medbestämmande i arbetslivet* (MBL). Julkisen viranomaistoiminnan erityisluonteen vuoksi valtion ja kunnan palveluksessa olevia virkamiehiä sitoo kuitenkin myös erityislainsäädäntö, muiden muassa *lagen* (1994:260) *om offentlig anställning* (LOA).²²⁸ Nimittämiskirjalla palveluksessa olevia koskee lisäksi oma erityislakinsa: *lagen om fullmaktsanställning* (1994:261).²²⁹

Virkamiehiä koskevaa lainsäädäntöä alettiin uudistaa perusteellisesti jo 1960-luvun puolivälissä. Vuoden 1965 virkamieslain ja kunnallisia virkamiehiä koskevien lakien (*statstjänstemannalagen* ja *kommunaltjänstemannalagen*) myötä virkamiehille suotiin oikeus liittyä työehtosopimuksiin ja ryhtyä työtaistelutoimiin. Vuoden 1976 työoikeuslainsäädännön ja yhteistoimintalain voimaansaattamisen yhteydessä julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa oleviin soveltuva lainsäädäntöä uudistettiin edelleen. Tämä uudistaminen tapahtui pääasiassa vanhan LOA:n (1976/600) kautta. Tällä lailla korvattiin aiemmat valtion ja kuntien virkamiehiä koskevat lait.²³⁰

1980-luvun lopulla nousi jälleen tarve uudistaa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa toimivia koskevaa lainsäädäntöä. Tätä uudistamistehtävää alkoi työstää LOA-työryhmä, joka perustettiin vuonna 1989. Työryhmä luovutti esityksensä, *Enklare regler för stat-*

²²⁷ Adlercreutz 1994: 13.

²²⁸ HE 196/2002 vp s. 13.

²²⁹ Näitä virkamiehiä ovat muun muassa vakinaiset tuomarit, korkeimmat syyttäjät ja oikeuskansleri. HE 291/1993 vp s. 22.

²³⁰ Strömberg 2006: 42. Ks myös Hinn & Aspegren 2009: 21.

sanställda (SOU 1992:60), elokuussa 1992.²³¹ Mietinnössä korostettiin, että tiettyä julkisoikeudellista sääntelyä tarvitaan, jotta oikeusturva, demokraattisen hallinnon vaatimukset ja julkisten tehtävien hoito pystyttäisiin toteuttamaan parhaalla mahdollisella tavalla. Mietinnössä katsottiin kuitenkin, että sääntelyä pystyttäisiin kuitenkin merkittävästi vähentämään.²³² LOA-työryhmän mietintöä käytettiin pohjana laadittaessa hallituksen esitystä uudeksi laiksi julkisista palvelussuhteista (LOA). Hallituksen esityksessä uudistamisprosessin syyksi mainittiin julkisoikeudellisen toimintakentän muutos. Katsottiin myös, että julkisoikeudellisia palvelussuhteita koskevan lainsäädännön tulisi olla yhtäpitävä yksityisiä työmarkkinoita koskevan lainsäädännön kanssa – kuitenkin niin, että otettaisiin huomioon oikeusturvan toteutuminen, viranomaistoiminnan tasapuolisuus ja puolueettomuus sekä demokraattisen hallinnon vaatimukset. Uudistuspyrkimykseen yhteydessä korostettiin myös sitä, että turhat yksityiskohtaiset säännökset poistettaisiin lainsäädännöstä ja lainsäädännössä tulisi pyrkiä yksinkertaisempiin ja helpommin sovellettaviin säännöksiin.²³³

Lagen om anställningsskydd ja *lagen om medbestämmande i arbetslivet* ovat siis Ruotsissa työlainsäädännön peruslakeja. LAS:ssa säädetään muun muassa työsopimuksista, irtisanomisesta niin työnantajan kuin työntekijänkin toimesta, irtisanomisajoista, määräaikaisista työsuhteista, erottamisesta, vahingonkorvauksista, vahingonkorvauksen vanhentumisesta ja oikeudenkäynnistä. LAS:n voidaan sanoa toimivan Ruotsin työsuhdeturvalakina²³⁴. MBL pohjautuu ajatukseen, jonka mukaan työntekijät voivat ammattijärjestöjensä kautta olla mukana vaikuttamassa työnantajensa toimintaan. Tarkemmat määräykset siitä, mihin kysymyksiin voidaan myötävaikuttaa työntekijöiden toimesta, on jätetty päätettäväksi työehtosopimuksin.²³⁵ Lain voidaan sanoa olevan kollektiivisen työoikeuden perustana. Laki sisältää säännöksiä muun muassa yhdistymis- ja edustus- ja neuvotteluoikeudesta, työehtosopimuksista ja työriitojen sovittelusta.²³⁶ Lain 4 §:ssä luetellaan asiat, joista voidaan poiketa työehtosopimuksilla. Osa lain säännöksistä on kuitenkin pakottavaa, josta ei voida sopia toisin. Tarkoituksena on, että laki on pakotta-

²³¹ Hinn & Aspegren 2009: 21.

²³² Ks. esim. HE 291/1993 vp s. 22.

²³³ Hinn & Aspegren 2009: 21; Regeringens proposition 1993/94:65 s. 29.

²³⁴ Adlercreutz 1994: 26.

²³⁵ Emt. 34.

²³⁶ Emt. 25.

vaa työntekijän eduksi.²³⁷ Koska MBL:llä on yleislain asema, sovelletaan erityislakien työ- ja elinkeino-oikeutta koskevia säännöksiä MBL:n sijaan, mikäli säännökset poikkeavat MBL:ssä säädetystä.²³⁸

Palvelussuhteesta johtuvia riita-asioita ovat toimivaltaisia käsittelemään työtuomioistuimet ja käräjäoikeudet. *Lagen om rättegången i arbetsvister* (1974:371, LRA) sisältää säännökset oikeudenkäyntimenettelystä työsuheriidoissa. LRA soveltuu myös julkisoikeudellisiin palvelussuhteisiin liittyviin riita-asioihin. Tämän lisäksi tietyissä tapauksissa sovelletaan yleisen oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa toimivat voivat lisäksi tietyissä tilanteissa viedä asiansa hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi. Jos kuitenkin asiasta voi valittaa työtuomioistuimeen, hallintotuomioistuimeen valittamista on kavennettu. Mikäli riita kuitenkin koskee asiaa, josta on erikseen säädetty muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen, saa asiasta valittaa myös sinne.²³⁹

Muita työoikeudellisia lakeja ovat muun muassa vuosilomalaki (*semesterlag*, 1977:480), työaikalaki (*arbetsstidslag*, 1982:673) ja työympäristölaki (*arbetsmiljölag*, 1977:1160). Nämä lait soveltuvat periaatteessa kaikkiin työntekijöihin ja työnantajiin.²⁴⁰

5.1.1 Työhönotto

Ruotsissa lähtökohtana on, että työnantaja saa periaatteessa vapaasti päättää ja arvioida, kuka hakijoista on soveltuvin haettavaan tehtävään. Näin asia on siis haettaessa työntekijöitä yksityiselle sektorille. Julkisella sektorilla työn täyttö tulee perustella asiallisilla perusteilla. Näitä asiallisia perusteita ovat muun muassa ansio ja pätevyys. Asiallisista perusteista on säädetty niin hallitusmuodon (*regeringsform*, 1974:152) 11:9:ssä, LOA 4 §:ssä kuin myös työhönottoasetuksen 4 §:ssä (*anställningsförrordning* 1994:373). Pätevyyttä pidetään tärkeimpänä perusteena. Pätevyyden arvioimisessa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi teoreettisella ja käytännöllisellä koulutuksella saatua kokemusta sekä per-

²³⁷ Adlercreutz 1994: 35.

²³⁸ Emt. 36.

²³⁹ HE 196/2002 vp s. 13–14.

²⁴⁰ Ruotsin työlainsäädännöstä tarkemmin teoksessa Adlercreutz 1994: 24–29.

soonallisia ominaisuuksia, kuten suoriutumiskykyä, ammatti-, johtajuus- ja yhteistyötaitoja.²⁴¹

Kaikki työnantajan ominaisuudessa toimivat joutuvat työhönottotilanteissa huomioimaan ja noudattamaan syrjinnän kieltoa. Työnantaja ei saa syrjiä työnhakijoita eikä työntekijöitä ylipäänsä. Ruotsi on ratifioinut useita kansainvälisiä sopimuksia, joilla on tarkoitus ehkäistä syrjintää sukupuolen, etnisyyden, uskonnon, poliittisen suuntautumisen, kansallisen ja sosiaalisen alkuperän ynnä muun tällaisen syyn perusteella.²⁴² Kansainvälisten sopimusten lisäksi työelämässä tulee sovellettavaksi myös syrjintälaki (*diskrimineringslag* 2008:567).²⁴³

Nimittämispäätöksen valituskelpoisuudesta säädetään nimittämisasetuksessa (*anställningsförrordning*), jonka 21 §:n mukaan viranomaisen nimittämispäätöksestä voi valittaa valtion muutoksenhakulautakuntaan. Tästä päätöksestä ei puolestaan voi enää valittaa. Tässä suhteessa julkisoikeudellinen palvelussuhde eroaa tavallisesta työsuhteesta, sillä yksityiseltä puolelta puuttuu samankaltainen valitusoikeus²⁴⁴.

5.1.2 Irtisanominen

Työsuhteen irtisanomiseen (*uppsägning*) liittyvistä yleisistä säännöksistä on säädetty LAS 7–10 §:issä. LAS 7 §:n mukaan irtisanomiselle tulee olla asiallinen peruste²⁴⁵. Pykälässä mainitaan myös, että työnantaja voi irtisanoa työntekijän, mikäli siihen on taloudellinen, tekninen tai organisatorinen syy, eli toisin sanoen, mikäli työt ovat vähentyneet (*arbetsbrist*). Työnantajan on kuitenkin selvitettävä, voisiko työntekijälle tarjota muuta työtä irtisanomisen sijasta. LAS 7 §:n mukaan liikkeen luovutus ei voi olla irtisanomisperuste, kuten ei Suomessakaan. Pykälän mukaan irtisanominen voi tapahtua lisäksi työntekijästä johtuvasta syystä (*personligt skäl*). Tällaiseen syyhyn työnantajan on kuitenkin vedottava kohtuullisen ajan kuluessa. Irtisanomisperusteet ovat täten melko

²⁴¹ Göransson 2010: 18.

²⁴² EU-oikeuden voidaan katsoa toimineen suurimpana vaikuttajana taustalla. Göransson 2010: 19.

²⁴³ Göransson 2010: 18–20.

²⁴⁴ Glavå 2001: 191

²⁴⁵ Vrt. Suomessa TSL: asiallinen ja painava syy; VirkamL: ”ei saa irtisanoa virkasuhdetta virkamiehestä johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole erityisen painava”; ViranhL: ”ei saa irtisanoa virkasuhdetta viranhaltijasta johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole asiallinen ja painava”.

yhteneväisiä Suomessa käytettyjen irtisanomisperusteiden kanssa (Vrt. esim. TSL, 7:1, 2, 3, 4, 5; VirkamL 25 §, 27 §, 29 a §; ViranhL 35 §, 36 §, 37 §).

LAS 8 §:n mukaan irtisanominen tulee aina tapahtua kirjallisesti. LOA:n soveltamisalalla tämä muotoseikka korostuu entisestään, sillä jos työnantaja ei toteuta irtisanomista kirjallisesti, irtisanominen on pätemätön (LOA 9 §). LAS:n soveltamisalalla työnantaja voi joutua samasta syystä korvausvelvolliseksi, mutta kirjallisen irtisanomisvaatimuksen noudattamatta jättäminen ei tee irtisanomisesta pätemätöntä.²⁴⁶ Suomessa tällaista kirjallista muotovaatimusta ei ole kirjattu lakiin. LOA:ssa on lisäksi säädetty, että myös työntekijän irtisanoessa palvelussuhteen, on tämäkin toteutettava kirjallisesti²⁴⁷. LAS 8 §:ssä säädetään lisäksi työnantajan takaisinottovelvollisuudesta, mikäli työnantaja myöhemmin tarvitsee työntekijää samoihin tehtäviin, kuin mitä irtisanottu teki. LAS:ssä takaisinottovelvollisuudesta on kuitenkin säädetty siten, että jos työntekijällä on tämä etuoikeus, on työnantajan siitä ilmoitettava irtisanomisilmoituksessa. Julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevien osalta on huomioitava lisäksi hallitusmuodon (*regeringsform*) 11:9, josta voidaan johtaa päätelmä, että takaisinottamisessa päähuomio on kiinnitettävä pätevyYTEEN²⁴⁸. Suomessa takaisinottovelvollisuudesta löytyy säännös työsopimuslain 6 luvun 6 §:stä. Tästä on kuitenkin mahdollista sopia poikkeavasti työehtosopimuksilla, kuten työsopimuslain 13 luvun 7.1:sestä ilmenee. Julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevien osalta on siis tietyistä irtisanomiseen liittyvistä seikoista säädetty erikseen ja tarkemmin LOA 8–13 §:issä.

LOA 31 §:ssä säädetään erikseen Poliisitoimissa, Ulkoasiainhallinnossa, Puolustusvoimissa, Linnoitusvirastossa, Puolustusvoimien tarvikelvirastossa, Kokonaismaanpuolustuksen rekrytointiviranomaisessa, Puolustuskorkeakoulussa ja Puolustusvoimien radiolaitoksessa työskentelevien irtisanomisesta. Edellä mainituissa viranomaisissa työskentelevä voidaan irtisanoa välittömänä seurauksena, mikäli irtisanomisen katsotaan olevan välttämätöntä ottaen huomioon valtion edun.

²⁴⁶ Adlercreutz 1994: 66.

²⁴⁷ LAS ei sisällä tällaista muotovaatimusta työntekijän osalta.

²⁴⁸ Adlercreutz 1994: 133.

LAS 18–20 §:issä säädetään työsuhteen irtisanomisesta (*avskedande*) tilanteissa, joissa työntekijä on vakavasti laiminlyönyt työtehtäviään. Tällaisen laiminlyönnin voidaan katsoa tapahtuneen silloin, kun työntekijä on syylistynyt tahallisesti tai karkealla huolimattomuudella sellaiseen menettelyyn, jota ei kohtuudella voida vaatia sietää.²⁴⁹ LAS 18 §:ssä tarkoitetun irtisanomisen voidaan katsoa eroavan siinä mielessä 7 §:ssä säädetystä irtisanomisesta, että lain 18 §:ssä tarkoitettu irtisanominen on voimakkaampi toimenpide. LAS 18 §:ssä säädetyn irtisanomisen voisi katsoa olevan tässä mielessä lähellä Suomessa käytössä olevan palvelussuhteen purkamisen kanssa. Myös tässä tarkoitettu irtisanominen tulee Ruotsin lainsäädännön mukaan toimittaa kirjallisesti (LAS 19 §).

LAS 34.1 §:n mukaan irtisanominen voidaan julistaa pätemättömäksi, jos irtisanomiseen ei ole ollut asiallista syytä. 34.2 §:ssä lisätään, ettei työsuhteen irtisanominen astu voimaan ennen kuin riita irtisanomisen pätevyydestä on saatu päätökseen. Työntekijää ei saa erottaa myöskään työstä ilman erityisiä syitä. Niin kauan kuin työsuhde on voimassa, työntekijällä on oikeus saada palkkaa ja muita etuuksia.. Tuomioistuin voi LAS 34.3 §:n nojalla päättää, että työsuhde päättyy irtisanomisajan loputtua tai tuomioistuimen päättämänä myöhemmän ajankohtana. Tuomioistuin voi myös määrätä meneillään olevan irtisanomisen raukeamisesta.²⁵⁰ Täten siis voidaan sanoa, että myös Ruotsissa on käytössä palvelussuhteen jatkuvuusperiaate, sillä tuomari voi tehdä päätöksen, jonka perusteella irtisanominen raukeaa²⁵¹. Jos tuomioistuin on katsonut irtisanomisen tai purkamisen olleen pätemätön, työnantaja ei saa LAS 37 §:n nojalla erottaa työntekijää tehtävistään niiden syiden vuoksi, jotka työnantaja irtisanomis- tai purkamisperusteina ilmoitti. Työsuhteen purkaminen (*avskedande*) voidaan julistaa pätemättömäksi, mikäli se on toteutettu sellaisissa oloissa, joiden perusteella ei ylipäänsä olisi saanut irtisanoa työsuhdetta (LAS 35.1 §) Työntekijällä on kuitenkin ainoastaan oikeus saada vahingonkorvausta tapahtuneesta, jos tuomioistuin katsoo, että sopimusrikkomus olisi oikeuttanut työsuhteen irtisanomiseen, muttei kuitenkaan purkamiseen.²⁵²

²⁴⁹ Regeringens proposition 1973:129 s. 254.

²⁵⁰ LAS 36 §:ssä säädetään lisäksi ilman asiallisia perusteita olevan määräaikaisen työsuhteen pitämisestä toistaiseksi voimassa olevana. Tässäkin tilanteessa tuomioistuin voi määrätä työsuhteen olevan voimassa niin kauan kuin riita on käsiteltävänä tuomioistuimessa.

²⁵¹ Irtisanottu työntekijä voi työhön palaamisen sijasta valita myös vahingonkorvaustien. Vahingonkorvaukset kattavat kuitenkin ainoastaan taloudelliset vahingot, jotka aiheutuvat työsuhteen päättymisen johdosta. HE 196/2002 vp s. 14.

²⁵² Göransson 2010: 73

5.1.3 Virkavastuun soveltaminen

Ruotsin työoikeus on jo pitkään sisältänyt säännöksiä vastuista, niin rikosoikeudellisista kuin myös kurinpidollisista vastuista. Varsinaista virkavastuuta ei kuitenkaan ole enää käytössä Ruotsissa, sillä virkavastuusäännökset poistettiin käytöstä jo vuonna 1976. Tämän seurauksena virkamiehiä ja julkisessa palvelussuhteessa toimivia koskevat vastuut säädettiin yhteneväisesti yksityisiä työmarkkinoita koskevien vastuiden kanssa. Valtiosääntöoikeudellinen kurinpitovastuu puuttuu kuitenkin kokonaan yksityisellä sektorilla työskenteleviltä. Yksityisellä sektorilla muutamien sopimusalojen työehtosopimuksin on kuitenkin säädetty joistain kurinpidollisista vastuista ja seuraamuksista. Kuntien henkilöstöönkin sovelletaan valtion henkilöstöstä poikkeavasti työehtosopimuksin määriteltyjä kurinpitovastuita, vaikka nämä säännökset ovatkin melko identtisiä LOA:n säännösten kanssa.²⁵³

Julkisoikeudellisissa palvelussuhteissa olevien osalta on LOA 14 §:ssä säädetty erityisesti kurinpitovastuusta ja kurinpitoseuraamuksista, jotka voivat olla seurauksia virkarikkomuksista. Vähäisistä rikkomuksista kurinpitoseuraamuksia ei synny.²⁵⁴ Tässä kyseessä olevina kurinpitoseuraamuksina voi seurata varoitus tai palkanpidätys. Näistä seuraamuksista säädetään tarkemmin LOA 15 §:ssä. Työehtosopimuksella voidaan kuitenkin sopia toisin 15 §:ssä säädettyistä kurinpitoseuraamuksista (LOA 16 §).

Iso osa rikkomuksista, joista voi seurata kurinpitoseuraamuksia, ovat viranomaisen sisällä tapahtuvia, kuten työntekijän luvaton poissaolo tai myöhästely. Tällaiset rikkomukset ovat sellaisia, joita esiintyy myös yksityisellä sektorilla. On myös sellaisia rikkomuksia, joita ei voida pitää viranomaissisäisinä, mutta jotka eivät kuitenkaan kuulu rikosoikeudelliseen vastuujärjestelmään, koska ne kuuluvat viranomaistoiminnan harjoittamiseen. Esimerkkinä tällaisesta rikkomuksesta on luvaton sivutoimi. Tässä on kysymys siitä, että luvattoman sivutoimen harjoittaminen saattaa vaarantaa yleistä uskotavuutta julkisen toiminnan objektiviteettiin ja puolueettomuuteen. Täytyy huomioida

²⁵³ Hinn & Aspegren 2009: 73–74.

²⁵⁴ LOA 14.2 §:n nojalla kurinpitoseuraamuksia ei voi syntyä myöskään tilanteessa, jossa työntekijä on osallistunut järjestettyyn työnseisaukseen tai vastaavanlaiseen työtaistelutoimeen.

myös se seikka, että kurinpitoseuraamuksen sijasta julkisoikeudellinen työnantaja voi ryhtyä myös palvelussuhteen irtisanomiseen tai purkamiseen.²⁵⁵

Myös vahingonkorvausvastuusta on Ruotsissa säädetty erikseen julkisoikeudellisen henkilöstön kohdalla. Nämä säännökset löytyvät vahingonkorvauslain (*skadeståndslag* 1972:207) 3 luvusta.

5.2 Virkamiesten aseman sääntely

Ruotsin yhdestä perustuslaista²⁵⁶ eli hallitusmuodosta (*regeringsform*) löytyy eräitä yleisiä säännöksiä, jotka koskevat julkisoikeudellisia palvelussuhteita. Hallitusmuodon 1 kappaleen 1 §:ssä säädetään, että julkisen vallan tulee toimia lain alaisuudessa. Täten myös Ruotsissa julkishallinnon toiminta perustuu lainalaisuusperiaatteeseen. 11 luvussa säädetään tuomareista ja tuomareiden virkaan nimittämisestä. 12 luvusta löytyvät virkaan nimittämistä koskevat yleissäännökset. Luvun 5.2 §:ssä säädetään virkaan nimitämisessä huomioonotettavista seikoista. Näitä ovat ainoastaan asialliset perusteet, kuten ansioituneisuus ja taitavuus. 12 luvun 7 § sisältää säännöksen, jonka mukaan tarkemmat säännökset julkisoikeudellisista palvelussuhteista on annettava lailla.

Virkamiehiin, niin valtion kuin myös kuntien palveluksessa oleviin, sovelletaan siis pääasiallisesti työlainsäädännön peruslakeja. LAS 1 §:ssä määritellään lain soveltamisala, jonka voidaan sanoa olevan laaja. Lakia sovelletaan työntekijöihin yleisesti, eli myös julkisoikeudellisissa palvelussuhteissa oleviin hyvin vähäisin poikkeuksin²⁵⁷. Myös MBL:n soveltamisalue on erittäin laaja ja sitäkin sovelletaan sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Lain soveltamisalasta säädetään MBL 1 §:ssä. Ruotsissa ei enää tehdä eroa virka- ja työsuhteen välillä. Virkasuhteessa olevia sitoo kuitenkin oma erityislakinsa, jonka on katsottu välttämättömäksi palvelussuhteen erityisluonteen vuoksi.

²⁵⁵ Hinn & Aspegren 2009: 75.

²⁵⁶ Ruotsissa on yhteensä neljä perustuslakia: hallitusmuoto (*regeringsform*), vallanperimysjärjestys (*successionsordning*), painovapausasetus (*tryckfrihetsförordning*) ja sananvapausperustuslaki (*yttrandefrihetsgrundlag*).

²⁵⁷ LAS:iä ei 1.2 §:n mukaan sovelleta henkilöön, 1) jonka voidaan katsoa olevan yritysjohtajaan verrattavassa työsuhteessa, 2) joka on työnantajan perheenjäsen, 3) joka työskentelee työnantajan kotitaloudessa, 4) joka on työllistetty erityisellä työllisyystuella, toimii suojatyössä tai kehityspestissä.

1990-luvun alussa toteutuneen julkisia palvelussuhteita koskeneen lainsäädäntöuudistuksen tarkoituksena olikin poistaa turhat ja epätarkoituksenmukaiset säännökset ja yksinkertaistaa virkamiehiä koskevaa erityislainsäädäntöä.

LOA:aa sovelletaan eduskuntaan ja sen viranomaisiin sekä hallituksen alaisuudessa toimiviin viranomaisiin. Lakia sovelletaan siis yleisesti valtion viranomaisiin ja kansanedustuslaitokseen. 2 §:ssä soveltamisalaa laajennetaan tietyin osin kuntien, maakuntien ja kuntaliittojen palveluksessa oleviin²⁵⁸. LOA:n kolme ensimmäistä pykälää määrittävät lain soveltamisalan, 4 § sisältää säännöksen palkkauksen arvioimisperusteista, 5–6 §:t tiettyihin tehtäviin vaadittavasta kansalaisuusvaatimuksesta, 7–7 d §:t sisältävät säännökset sivutoimista, 8–13 §:t tehtävän päättymisestä, 14–21 §:t kurinpitovastuusta, 22 § syyteilmoituksesta, 23–29 §:t työtaisteluista, 30 § jaksottaisista terveystarkastuksista, 31 § työtehtävistä erottamisesta, 32–33 §:t työnjohdollisista tai niihin verrattavista työtehtävistä, 34 § valtion vahinkovastuulautakunnasta, 35–36 §:t päätöksen täytäntöönpanosta, 37–41 §:t oikeudenkäynnistä ja 42 § muiden säädösten soveltamisesta.

MBL:n 3 §:n mukaan, mikäli muussa laissa säädetään MBL:n säännöksistä poikkeavasti, sovelletaan tätä lakia MBL:n sijaan. Täten LOA 42 §:ssä ilmaistuissa kohdissa MBL:n säännöksiä ei sovelleta julkisen sektorin työntekijöihin. Ensinnäkin MBL 2 §:ää, jossa MBL:n soveltamisalan ulkopuolelle jätetään toiminta, jolla on uskonnollinen, tieteellinen, taiteellinen, poliittinen tai muu aatteellinen luonne, ei sovelleta LOA:n soveltamisalalla. LOA 42.1 § jättää soveltamisalan ulkopuolelle lisäksi MBL 21 ja 22 §:t, joista löytyvät säännökset vaitiolovelvollisuudesta. Myöskään MBL 11–14 §:t neuvottelovelvollisuudesta eivät tule sovellettaviksi, kun kyseessä on päätös, jolla työntekijä lopettaa tai lupaa olla ottamasta sivutoiminta 7 c §:n mukaisesti, kun kyseessä on kurinpitovastuu 14 §:n mukaisesti, syyteilmoitus 22 §:n mukaisesti tai työtehtävistä erottaminen 31 §:n mukaisesti. LOA 42.3 §:ssä säännökseen lisätään vielä, että lain 1 §:ssä säädettyyn henkilöpiiriin sovelletaan myös muita säännöksiä kuin laeissa säädettyjä, vaikka ne poikkeaisivat LAS:ssa säädetyistä.

²⁵⁸ Tähän henkilöryhmään sovelletaan kuitenkin lakia hieman suppeammin, nimittäin säännöksiä sivutoimista (7–7 c §), työtaisteluista (23–29 §) ja välipäätöksistä (38 §). 42 §:n ensimmäistä ja toista momenttia, jossa säädetään tietyistä poikkeuksista MBL:n soveltamisesta, sovelletaan myös tässä kohteena olevaan henkilöryhmään. 30 §:n sisältämiä säännöksiä jaksottaisista terveystarkastuksista sovelletaan myös kuntien ja maakuntien työntekijöihin.

Julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevien osalta, jotka käyttävät työssään julkista valtaa, on erikseen säädetty rikosoikeudellisesta vastuusta, kuten aiemmin tuli ilmi²⁵⁹. Säännökset näistä vastuista löytyvät Ruotsin rikoslain 20 luvusta. Vuonna 1975 näitä rikosoikeudellisia virkavastuusäännöksiä supistettiin voimakkaasti ja ne korvattiin suurimmilta osin kurinpitovastuusäännöksillä. Vuonna 1989 virkarikossäännökset saivat nykyisen muotonsa, kun niistä otettiin säännökset rikoslain 20 lukuun.²⁶⁰ Rikoslain 20 luvun 1 §:stä löytyy säännökset virkavirheestä. Virkavirheen katsotaan tapahtuneen, kun henkilö viranomaistehtäviä hoitaessaan laiminlyö tehtäviään tahallaan tai huolimattomuudellaan. Säännöksen soveltamisalaan kuuluvat kaikki, jotka käyttävät työssään viranomaisille kuuluvia tehtäviä tai julkista valtaa. Säännöstä sovelletaan siis sekä valtion ja kuntien palveluksessa oleviin että yksityisen toimijan palveluksessa oleviin. Vakavammista virkavirheistä seuraa painavammat rangaistukset. Vakavana virkavirheenä on pidettävä sellaista toimintaa, jossa rikoksentekijä on huomattavasti väärinkäyttänyt asemaansa tai teko on aiheuttanut vakavaa haittaa tai sopimatonta etua. Lahjusrikoksista säädetään rikoslain 20 luvun 2 §:ssä. Tämäkin säännös soveltuu kaikkiin työntekijän asemassa oleviin. Vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta löytyy säännös luvun 3 §:stä. Tätäkin säännöstä sovelletaan niin julkisoikeudellisiin kuin myös yksityisoikeudellisiin toimijoihin.²⁶¹ Kurinpitovastuusta säädetään LOA:ssa (14–21 §§). Näitä säännöksiä sovelletaan periaatteessa kaikkiin LOA:n soveltamisalaan kuuluviin työntekijöihin. Kuntien palveluksessa olevien kurinpitovastuusta tätä vastoin säädetään työehtosopimuksilla. Mikäli työntekijän rikkomus on niin vakava, ettei kurinpitorangeistusta voida katsoa riittäväksi, voi kyseeseen tulla LAS 18 § ja hallitusmuodon 11 luvun 5 §.²⁶²

Ruotsissa on käytössä ilmaisu *myndighetsutövning*, josta voidaan katsoa otetun mallia myös Suomessa julkisen vallan käytön käsitteen muodostamisessa²⁶³. *Myndighetsutövning*-käsitteeseen viitattiin ensimmäisen kerran Ruotsin aikaisemmassa hallintolaissa (*förvaltningslag* 1971:290), vaikka käsitettä ei sellaisenaan otettu lakiin. Nykyisin voimassa olevassa hallintolaissakin (*förvaltningslag* 1983:223) viitataan käsitteeseen,

²⁵⁹ HE 196/2002 vp s. 13.

²⁶⁰ Strömberg 2006: 50.

²⁶¹ Emt. 51–52.

²⁶² Emt. 48–50.

²⁶³ Keravuori-Rusanen 2008: 100.

vaikkei siinäkään sitä erikseen määritellä.²⁶⁴ Myös Ruotsissa, kuten Suomessakin, julkisen vallan käsitteen määrittely tyhjentävästi on katsottu ongelmalliseksi. Strömbergin mukaan käsite sisältää pohjimmiltaan yhteiskunnan valtaoikeudet yksilöitä kohtaan. Toimivalta käyttää julkista valtaa täytyy perustua lakiin tai muuhun säädökseen tai olla muuten johdettavissa korkeimman valtioelimen valtuutuksesta. *Myndighetsutövning* pitää sisällään ennen kaikkea sellaisen julkisen toiminnan, jolla päätetään yksilön velvollisuudesta tai päätöksellä puututaan yksilön vapauteen tai omaisuuteen.²⁶⁵ Ruotsissa käytetään myös ilmaisua *myndighetsmissbruk*, johon voi syyllistyä palvelussuhteen lajista riippumatta²⁶⁶. Myöhemmin myös Suomessa – ehkäpä juuri Ruotsin mallin jäljillä – rikoslain virkarikossäännöksiä on tiukennettu ja osa säännöksistä on laajennettu koskemaan myös julkisyhteisön työntekijöitä.

Ruotsin hallituksen esityksessä uudeksi julkishallinnon henkilöstöä koskevaksi laiksi (LOA) nostettiin esille ajatus, että käsitteestä *tjänst* (suom. virka) tulisi luopua. Tilalle ehdotettiin ilmausta *anställning*, joka suomen kielessä vastaa käsitteitä *työsuhde*, *toimi* tai *pesti*. Muutosta perusteltiin sillä, että käsitteen *tjänst* sisältö oli merkittävästi muuttunut julkisoikeudelliseen henkilöstöön kohdistuvien lakiuudistusten myötä. Julkisoikeudellisen palvelussuhteen katsottiin oleellisilta osin olleen verrattavissa yksityiseen palvelussuhteeseen. Perusteluissa esitettiin myös tämän ilmaisuasun muutoksen yksinkertaistavan viranomaisten palkkaus- ja henkilöstöpolitiikkaa.²⁶⁷ Suomessakin monien virkamiesoikeudellisten lakiuudistusten yhteydessä on noussut esiin ajatus siitä, että virkamiehiä koskeva lainsäädäntö on aikansa elänyttä ja yhteiskunnallisten muutosten myötä olisi tarpeellista selvittää virka- ja työsuhteeseen liittyvien lainsäädäntöjen uudistamista. Suomessa on Ruotsin tapaan lähdetty siitä, että julkisoikeudellisen henkilöstön asemaa tulisi yksinkertaistaa. Tämän vuoksi Suomessakin on pääsääntöisesti pyritty poistamaan perusteettomia eroja virka- ja työsuhteen väliltä ja pyritty selvittämään mahdollisuuksia siirtyä kokonaan työsuhteen käyttöön.²⁶⁸ Suomessa virkakäsitteen poistaminen nousi ajatuksen tasolla esille esimerkiksi hallituksen esityksessä uudeksi vir-

²⁶⁴ Käsitteeseen on viitattu lisäksi mm. Ruotsin vahingonkorvauslain (1972:207) 3:2:ssa, hallitusmuodon 11:6:ssa ja 11:7:ssä, rikoslain 17 ja 20 luvussa. Strömberg 2006: 19.

²⁶⁵ Strömberg 2006: 19–20.

²⁶⁶ HE 196/2002 vp s. 13.

²⁶⁷ Regeringens proposition 1993/94:65 s. 38–39.

²⁶⁸ Asiasta mm. KM 1993/33: 245–247.

kamieslaiksi. Esityksessä mainittiin, että käsitteen poistaminen lainsäädännöstä lähentäisi virkasuhdetta työsuhteeseen. Käsitteen poistamisesta katsottiin kuitenkin seuraavan paljon selvitys- ja valmistelutyötä sekä muiden säädösten päivittämistä, ettei muutosta katsottu silloin tarkoituksenmukaiseksi. Muutos olisi vaatinut myös silloisen hallitusmuodon 10 luvun uudistamista.²⁶⁹

Strömberg painottaa, että aiemmin julkisen sektorin palveluksessa olevien ryhmästä Ruotsissa erotettiin erityinen työntekijöiden ryhmä, nimittäin virkamiehet, joihin sovellettiin erityistä työsuhdeturvaa ja erityisiä rangaistussäännöksiä. Enää tätä nimitystä ei käytetä, vaan julkisen toimialan palveluksessa toimii nykyään työntekijöitä ja luottamushenkilöitä.²⁷⁰

5.3 Mallia Ruotsista?

Suomen ja Ruotsin – kuten myös muiden Pohjoismaiden – oikeusjärjestykset kuuluvat roomanis-germaanisen oikeusjärjestyksen ryhmään. Tähän samaan ryhmään kuuluu myös suurin osa Manner-Euroopan oikeusjärjestyksistä.²⁷¹ Roomanis-germaanisen oikeusperheen maiden oikeudellinen ajattelu ja oikeustiede pohjautuvat roomalaiseen oikeuteen.²⁷² Pohjoismaiden oikeus voidaan esittää tarkemmin roomanis-germaanisen oikeusperheen alaryhmänä. Poikkeuksellisesti Pohjoismailta puuttuvat muille roomanis-germaanisille maille tyypilliset suuret lakikodifikaatiot. Laintulkinnassa Pohjoismaissa korostetaan muita enemmän lainsäätäjän eli parlamentin asemaa ja lainsäädännön valmistelumateriaalia keskeisenä oikeuslähteenä. Pohjoismaista oikeutta yhdistää edellä mainittujen seikkojen lisäksi myös se, että maiden oikeusjärjestykset ovat hyvin samankaltaisia. Tämä samankaltaisuus selittyy osin historialla ja maantieteellisillä seikoilla, mutta osin myös uudemmalla pyrkimyksellä harmonisoida oikeusjärjestyksiä sopimusteitse. Pohjoismaissa on jo melko pitkään harjoitettu tietoisesti eritasoista lainsäädännön

²⁶⁹ HE 291/1993 vp s. 28.

²⁷⁰ Strömberg 2006: 42.

²⁷¹ Husa & Pohjolainen 2008: 23–24.

²⁷² Husa 1998: 148.

yhtenäistämistä. Tällä yhtenäistämisellä on tavoiteltu muun muassa kaupan esteiden poistamista ja parannettu oikeudellista yhteistyötä eri maiden viranomaisten kesken.²⁷³

Lainsäädäntöjen samankaltaistaminen on tapahtunut Suomen ja Ruotsin välillä useimmiten siten, että Ruotsin oikeutta on lainattu ja kopioitu Suomen lainsäädäntöä uudistettaessa eikä toisinpäin²⁷⁴. Suunta ei toisaalta ehdottomasti ole ollut se, että lainsäädäntömallia on otettu Ruotsista Suomeen. Lainsäädäntöjen ja muutenkin oikeusjärjestysten samankaltaisuus mahdollistaa molemminpuolisen tietojen ja käytäntöjen vaihdon.

Mikäli Suomen virkamieslainsäädäntöä uudistettaessa mallia otettaisiin Ruotsin oikeudesta, ongelmaksi saattaisi muodostua se, miten virkamiehiä koskeva lainsäädäntö on ylipäänsä järjestetty näissä maissa. Kuten edellä on tullut ilmi, Ruotsissa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevia koskee yleisesti sama lainsäädäntö kuin yksityisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevia. Julkisoikeudellista henkilöstöä koskevaa erityislakia (LOA) tulee Heikki Kullan mukaan pitää työoikeudellisena erityislakina kuten myös sen edeltäjää, vuoden 1976 lakia. Suomessa virkamieslaki ja viranhaltijalaki katsotaan kuuluvan virkamiesoikeuden alaan ja virkamiesoikeus puolestaan julkisoikeuden alaan. Työoikeus tätä vastoin sijoittuu yksityisoikeuden alaisuuteen. Tosin julkishenkilöstön asema on osin säännelty myös yksityisoikeudellisin säännöksin. Täten voidaan sanoa, että Ruotsin ja Suomen julkishallinnon henkilöstöä koskevat lainsäädännöt eroavat lähökohdiltaan toisistaan²⁷⁵. Ruotsin työlainsäädännössä osalle, kuten tuomareille, on jo hallitusmuodon (RF 11:5, 9 ja 10) perusteella ja heitä koskevan erityislainsäädännön (*lagen om fullmaktanställning*) turvaamana säädetty parempi ja kattavampi palvelusuhdeturva.²⁷⁶

Toisaalta niin Ruotsissa ennen suurta uudistusta kuin Suomessakin on usein nostettu esille, että virkamiehiä koskeva lainsäädäntö on aikansa elänyttä ja lainsäädäntöä tulisi

²⁷³ Husa 1998: 155–157.

²⁷⁴ Emt. 91. Husa esittää kirjassaan esimerkin, jossa valtiosäännön uudistamiseen tähtävään perustuslain uudistamiskomitean (Perustuslaki 2000 KOM 1997:13) ehdottamat uuden hallitusmuodon 106 § ja 107 § perustuivat selvästi, eräin lievennyksin, ruotsalaiseen säännökseen (regeringsform 11:14). Osin mallia oli otettu myös Suomen hallitusmuodon 1919 pohjalta. (Husa 1998: 36.) Tästä voisi jopa päätellä, että Ruotsissa ollaan muutenkin Suomea edellä erilaisissa lainsäädäntöuudistuksissa.

²⁷⁵ Kuitenkin ennen lakiuudistusta Ruotsissakin virkamiesten oikeusasemasta säädettiin lähinnä julkisoikeudellisissa laeissa.

²⁷⁶ Kulla 2006: 1158, 1160, 1175. Asiasta myös Strömberg: 2006: 42–54.

päivittää nykytilanteeseen paremmin soveltuvaksi. Virkasuhdetta on jo pitkään pyritty lähentämään työsuhteeseen, joten merkittävimmät erotkin ovat jatkuvasti kaventuneet palvelussuhteiden välillä. Ruotsissa lainsäädäntöuudistus virkamiesten osalta toteutettiin jo 1990-luvulla, joten siellä on ehtinyt kertyä runsaasti tietoa ja mahdollisia ongelmia yhden palvelussuhteen käytöstä. Tätä tietoa ja kokemusta olisi hyvä hyödyntää Suomen mahdollisessa lainsäädäntöuudistuksessa ja uudistuksen esitöissä.

Kuten tässä oikeusvertailua sisältävässä luvussa on tullut ilmi, muun muassa työhönotosta, nimityspäätöksen valituskelpoisuudesta, irtisanomisesta ja virkavastuusta²⁷⁷ on säädetty Ruotsissa poikkeavasti sellaisten henkilöiden osalta, jotka käyttävät työssään julkista valtaa. Heille kuuluu lisäksi oikeus liittyä työehtosopimuksiin ja työtaistelutoimiin, kuten Suomessakin, vaikka toisaalta näitä sovelletaan hieman suppeammin virkasuhteessa työskenteleviin.²⁷⁸ Myös Suomessa tuttu sivutoimikielto tunnetaan myös Ruotsissa²⁷⁹. *Virka*-käsitteen poistaminenkaan lainsäädännöstä ei Suomessa ole aivan uusi ajatus, sillä käsitteen poistaminen nousi pohdittavaksi ainakin nykyään voimassa olevan valtion virkamieslain esitöissä²⁸⁰. Näiden lisäksi esimerkiksi Ruotsissa käytetty *myndighetsutövning*-käsite on katsottu olleen mallina Suomen julkisen vallan -käsitteen omaksumiselle²⁸¹. Myös Ruotsissa tunnetaan palvelussuhteen jatkuvuusperiaate²⁸² ja hallinnon lainalaisuusperiaate. Näin ollen voidaan sanoa, että virkamieslainsäädäntöön on otettu aiemminkin esimerkkejä ja suuntaa Ruotsin lainsäädännöstä.

²⁷⁷ Molemmissa maissa virkarikossäännöksiä on jatkuvasti tiukennettu ja ulotettu soveltumaan laajempaan henkilöryhmään. Asiasta esim. laki rikoslain muuttamisesta (792/1989), HE 196/2002 vp ja HE 77/2001 vp.

²⁷⁸ Ruotsin osalta esim. Strömberg 2006: 42 ja Suomen osalta esim. Bruun & von Koskull 2004: 18–19.

²⁷⁹ Hinn & Aspegren 2009: 75.

²⁸⁰ HE 291/1993 vp s. 28.

²⁸¹ Keravuori-Rusanen 2008: 100.

²⁸² Tämä periaate ei kuitenkaan ilmene täysin samankaltaisena kuin Suomen lainsäädännössä.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1 Tutkielmalle asetetut tavoitteet

Tämän tutkielman tarkoituksena on ollut ensinnäkin *selventää nykyään virka- ja työsuhteen keskeisimpiä eroja, yhtäläisyyksiä ja ongelmia*, joita kahden erilaisen palvelussuhdelajin käyttö aiheuttaa ja on aiheuttanut. Näiden erojen ja yhtäläisyyksien kautta olen pyrkinyt selvittämään *yhteen palvelussuhdelajiin siirtymisen mahdollisuuksia*. Yleinen ja pitkäaikainen pyrkimys on ollut näiden palvelussuhdelajien samankaltaistaminen ja erojen poistaminen. Syitä tähän on ollut etenkin yhteiskunnan ja muutoinkin työelämän kehittyminen ja muuttuminen. Muutospyrkimyksiä on selvitetty Suomessa melko useasti ja pitkän ajan, mutta lakiuudistuksia voisi kuvailla kuitenkin melko varovaisiksi. Tärkeänä osana tutkielmaa on ollut myös *oikeusvertaileva tutkimusote, jossa vertailumaana on toiminut Ruotsi*.

Virka- ja työsuhteiden lähentämispyrkimysten voidaan katsoa alkaneen jo 1960- ja 1970-lukujen taitteessa. 1970-luvulla tärkeä uudistus oli etenkin virkaehtosopimuslain säädännön voimaantulo. Palvelussuhteiden erojen kaventamiskykyiset ovat tämän jälkeen suunnitelmallisesti nousseet arvioitaviksi eri lakiuudistushankkeiden yhteydessä²⁸³. Viime vuosinakin yhteen palvelussuhteeseen siirtyminen on noussut jälleen keskustelun aiheeksi. Tästä johtuen tutkielman aihe muodostuu hyvin ajankohtaiseksi. Vuonna 2010 Valtionvarainministeriö nimittäin asetti kuntalain kokonaisuudistusta kartoittavan hankkeen, jonka oli tarkoitus selvittää kuntalakiin kohdistuvat uudistustarpeet sekä laatia selvitys uudistustarpeista myöhemmin työnsä aloittavan parlamentaarisen komitean avuksi. Työryhmä ehdotti muun muassa, että kuntien julkisen vallan käytön vuoksi komitean tulisi harkita kunnallista työsuhdetta koskevien erityissäännösten sisällyttämistä kuntalakiin.²⁸⁴ Myöhemmin kesän 2012 jälkeen työryhmä kuitenkin poistettiin kuntalain valmistelusta ministeriön toimesta. Tietyt tahot, kuten esimerkiksi Kuntatyönantajat, ovat olleet tämän jälkeenkin hyvin aktiivisia selvittämään mahdollisuuksia ja muiden toimijoiden halukkuutta yhteen palvelussuhteeseen siirtymiselle.

²⁸³ Ks. esim. hallituksen esitykset 755/1986 vp, 291/1993 vp, 192/1994 vp, 44/1996 vp ja 196/2002 vp.

²⁸⁴ Työryhmän ehdotuksista tarkemmin kunnan henkilöstön osalta ks. Valtiovarainministeriö 2011: 137–142.

6.2 Palvelussuhdelajien keskeiset erot Suomessa

Vaikka Suomessa virkasuhteen ja työsuhteen väliset erot ovatkin vuosien saatossa merkittävästi kaventuneet, löytyy näiden kahden palvelussuhteen väliltä edelleen eroja – joissain kohdissa eroja voidaan pitää jopa merkittävinä²⁸⁵. Yksi merkittävin ero on, että virkasuhde on julkisoikeudellinen ja työsuhde yksityisoikeudellinen oikeussuhde. Työsuhde alkaa työntekijän ja työnantajan välisellä sopimuksella kun taas virkasuhde syntyy yksipuolisella toimella, joka kuitenkin edellyttää palvelukseen otettavan suostumusta. Työsopimuksen sopimusoikeudellisuudesta johtuu, että työtehtävistä sovitaan työsuopimuksella. Virkasuhteen sisällöstä ei puolestaan voida sopia ja sisällöstä määräämistä ja säätämistä on rajoitettu julkisen edun vuoksi lainsäädännöllä. Selvimmin tämä käy ilmi virkaehtosopimusjärjestelmän mukaisista rajoituksista. Virkamiesten työtaisteluoikeus on myös säädetty hieman suppeammaksi.

Keskeinen erottava tekijä on myös julkisen vallan käyttö. Julkisen vallan käytöstä johdun myös virkamieshallintoperiaate ja lainalaisuusperiaate korostuvat virkasuhteessa ja muutenkin julkishallinnollisessa toiminnassa. Työsuhteeseen ei tätä julkisen vallan käyttöä voi periaatteessa kuulua²⁸⁶. Virkamies on työntekijää riippumattomammassa asemassa suhteessa työnantajaan. Tähän liittyy lähinnä lainalaisuusperiaate ja se, että virkamiehiltä vaaditaan erityistä objektiivisuutta, puolueettomuutta ja käyttäytymistä niin viraston käsiteltäviin asioihin kuin myös kansalaisiin nähden. Työoikeudessa korostuu työnantajan direktio- eli työnjohto- ja valvontaoikeus. Toisaalta myös virkamiesten ja viranhaltijoiden kohdalla laissa on erikseen säädetty velvollisuudesta noudattaa työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä (VirkamL 14.1 § ja KvhL 17.1 §) Näin ollen työnantajan direktio-oikeuden voidaan katsoa ulottuvan nykyään myös virkasuhteisiin.

²⁸⁵ Eroja on käsitelty mm. Koskinen & Kulla 2009: 15–17; Hirvonen & Mäkinen 2006: 14–19 ja Harjula & Prättälä 2012: 392–393.

²⁸⁶ Poikkeuksena kuitenkin esimerkiksi yliopistot ja tietyt välillisen julkisen hallinnon toimijat, joiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ja joiden henkilöstö toimii työsuhteessa. PeL 124 § mahdollistaa lisäksi tiettyjen julkishallinnollisten tehtävien antamisen viranomaiskoneiston ulkopuolisille.

Virka- ja työsuhteita erottaa toisistaan lisäksi virkasuhteisille kuuluva erityinen vastuu. Näitä vastuun eri muotoja ovat rikosoikeudellinen, vahingonkorvausoikeudellinen ja hallinto-oikeudellinen vastuu. Näistä vahingonkorvausoikeudellinen vastuu muodostuu lähestulkoon samanlaiseksi riippumatta palvelussuhteen muodosta²⁸⁷. Rikosoikeudellinen vastuu on saatettu koskemaan tietyiltä osin myös julkisyhteisön työsuhteisia henkilöitä, jotka saattavat käyttää tehtävissään julkista valtaa tai muutoin osallistua päätöksen valmisteluun. Hallinto-oikeudellinen vastuu kohdistuu edellisistä poiketen ainoastaan virkasuhteisiin henkilöihin. Tällä vastuun muodolla tarkoitetaan lähinnä virkasuhteeseen kuuluvaa työnjohdollista ja kurinpidollista vastuuta. Hallinto-oikeudellinen vastuu voi realisoitua muun muassa kurinpidollisen vastuun muodossa tai kirjallisena varoitukseksi. On syytä nostaa esille se seikka, että hallituksen esityksessä laiksi kunnallisesta viranhaltijasta nimenomaan korostettiin, että säännökseen varoituksesta antamiseen otettiin mallia työsopimuslain säännöksistä. Koska varoituksen antamisesta ei ole otettu viranhaltijalakiin erityisiä määrämuotoja, siitä se voi myöskään valittaa. Täten viranhaltijaan kohdistuva varoitus on enemmänkin irtisanomista valmisteleva toimi kuin kurinpidorangaistus. Tämä asettaa viranhaltijat perusteettomasti eri asemaan kuin valtion virkamiehet²⁸⁸.

Irtisanomisperusteet virkasuhteessa ja työsuhteessa ovat nykyään varsin yhteneväiset eikä olennaisia eroja tämän kannalta ole palvelussuhteiden välillä. Virkamieslakia ja viranhaltijalakia valmisteltaessa erityisesti korostettiin, että irtisanomisperusteet tahdottiin säätää mahdollisimman samankaltaisesti työsopimuslaissa kanssa²⁸⁹. Toisaalta sama kaava, eli että virkasuhdetta kehitettäessä mallina on toiminut työsopimuslaki ja työsopimuslaissa käytetyt säännökset ja sanamuodot, on toistunut useaan kertaan. Riitojen käsittelyn osalta nämä kaksi palvelussuhdetta poikkeavat kuitenkin toisistaan. Kuten aiemmin tutkielmassa on tullut ilmi, virkasuhdetta koskevat riidat käsitellään hallintolainkäyttölain mukaisesti hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Työsuhdetta koskevat riidat tätä vastoin käsitellään yleisissä tuomioistuimissa eli käräjäoikeuksissa ja hovioikeuksissa sekä viime kädessä korkeimmassa oikeudessa. Työ-

²⁸⁷ Ks tästä esim. Koskinen & Kulla 2009: 249, joiden mielestä vahingonkorvausoikeudellinen vastuu on tämän vuoksi ainoastaan pieniltä osin ”erityistä” vastuuta.

²⁸⁸ Ks. esim. Kuusikko & Koskinen 2012: 329–332.

²⁸⁹ Ks. esim. HE 291/1993 vp ja HE 196/2002 vp.

tuomioistuimessa käsitellään kuitenkin kaikki virka- ja työehtosopimusten tulkintaa koskevat asiat. Kunnallisen viran täyttämistä koskevasta päätöksestä voidaan tehdä kuntalain mukainen oikaisuvaatimus tai kunnallisvalitus. Virkamieslaissa puolestaan erikseen säädetään valituskiellosta koskien virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä. Myöskään työ sopimuslaista ei löydy valintapäätökseen liittyvää valitusmahdollisuutta.

Haku- ja nimitysmenettelyjenkin kohdalla löytyy eroja. On katsottu, että virkamiesten ja viranhaltijoiden erityisten tehtävien ja vastuiden vuoksi on varmistuttava siitä, että julkishallinnon palvelukseen löydetään paras mahdollinen henkilö. Tämän vuoksi pääsääntönä on julkinen hakumenettely, jolla pyritään turvaamaan hallinnon uskottavuus, oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus.²⁹⁰ Yksityisellä sektorilla haku- ja nimitysmenettelystä ei ole erillisiä säännöksiä, vaan työhön ottaja voi käyttää tässä harkintaa. Koko työelämässä tulee kuitenkin noudattaa syrjintäkieltoa ja kohdella hakijoita ja työntekijöitä tasapuolisesti. Pääsääntönä sekä yksityisellä että julkisella sektorilla on, että palvelussuhteeseen otetaan toistaiseksi voimassa olevaan palvelussuhteeseen. Määräaikaiseen palvelussuhteeseen voidaan ottaa vain, jos tälle on asiallinen ja perusteltu syy. Ketjutuskielto, jonka mukaan työnantaja ei saa käyttää peräkkäisiä määräaikaisia työ sopimuksia ilman pätevää perustetta, johtaa yksityisellä sektorilla siihen, että työ sopimus katsotaan olleen voimassa toistaiseksi (TSL 1:3.2). Virkasuhteisten osalta virkasuhde ei muutu toistaiseksi voimassa olevaksi, vaikka toistuvat määräaikaiset virkasuhteet todettaisiinkin lainvastaisiksi. Virkamiehellä on tällöin oikeus hakea asiasta ainoastaan korvauksia.

Koska virkasuhteisia koskee erityinen vastuu, on tämän vuoksi katsottu välttämättömäksi, että heille kuuluu myös tiettyjä erityisoikeuksia. Yksi tällainen erityinen oikeus ilmenee jatkuvuusperiaatteen myötä, josta säädetään virkamieslain 55.3 §:ssä ja viranhaltijalain 44 §:ssä. Näiden säännösten nojalla ilman laissa säädettyjä irtisanomis- tai purkamisperusteita virkasuhteen katsotaan jatkuneen katkeamatta ja irtisanotulla virkasuhteisella henkilöllä on lain mukaan oikeus palata vanhaan työhönsä. Tässä suhteessa virkasuhteiset ovat huomattavasti paremmassa asemassa kuin työsuhteiset. Työoikeudessa keskeisenä periaatteena on sopimusvapauden periaate, eikä tämän johdosta

²⁹⁰ Julkisen hakumenettelyn tärkeys korostuu tapauksessa KHO 2009:93.

ketään voi pakottaa olemaan työssä tai pitämään toista työssä vastoin tahtoaan. Työsuhteisten kohdalla kyseeseen voi tulla ainoastaan rahallisten korvausten vaatiminen.

6.3 Ruotsin palvelussuhdelainsäädännön hyödyntäminen

Oikeusvertailevan tutkimusotteen avulla olen pyrkinyt selventämään Ruotsin palvelussuhdemallia ja vertailemaan Ruotsin palvelussuhdemallia Suomen malliin. Ruotsissa ei ole enää 1990-luvun alun jälkeen ollut käytössä virkasuhdetta vaan työlainsäädäntö on ulotettu koskemaan kaikkia työelämässä toimivia palvelussuhteesta riippumatta. Tärkeäksi seikaksi Ruotsissa on kuitenkin koettu tietty erityislainsäädäntö julkisen viranomaistoiminnan vuoksi, jota siis sovelletaan julkisoikeudelliseen henkilöstöön. Ruotsissa virkamiehiä koskevaa lainsäädäntöä alettiin uudistaa lähes samaan aikaan kuin Suomessa, mutta Suomeen verrattuna muutokset on toteutettu huomattavasti nopeammassa tahdissa ja muutokset ovat olleet rohkeampia ja merkittävämpiä.

Virkamiesten oikeusaseman kannalta tärkeimpiä uudistuksia ovat olleet Ruotsissa 1990-luvun alun laajat uudistukset, joissa korostettiin etenkin sitä, että tiettyä julkisoikeudellista sääntelyä tullaan tarvitsemaan, jotta oikeusturva, demokraattisen hallinnon vaatimukset ja julkisten tehtävien hoito pystyttäisiin toteuttamaan parhaalla mahdollisella tavalla. Tällöin katsottiin kuitenkin, että sääntelyä pystyttäisiin merkittävästi vähentämään. Uudistuksissa otettiin huomioon myös oikeusturvan toteutuminen, viranomais-toiminnan tasapuolisuus ja puolueettomuus sekä demokraattisen hallinnon vaatimukset. Edellä mainittujen seikkojen ja julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen liittyvän julkisen vallan käytön vuoksi myös Ruotsissa julkiseen toimintaan tulee soveltaa lainalaisuusperiaatetta.

Ruotsissa muun muassa palvelussuhteesta johtuvista riidoista on säädetty yhteneväisesti ja palvelussuhteesta johtuvat riidat käsitellään joko yleisissä käräjäoikeuksissa tai työtuomioistuimissa. Samaa lakia sovelletaan sekä työsuhteessa että julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa oleviin. Tämän lisäksi joissain tapauksissa sovelletaan yleisen oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Julkisoikeudellisen palvelussuhteen osalta on lisäksi tie-

tyissä tilanteissa oikeus saattaa asia myös hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi. Oikeutta valittaa hallintotuomioistuimeen on kuitenkin kavennettu, mikäli siitä on oikeus valittaa myös työtuomioistuimeen. Jos riita koskee sen sijaan asiaa, josta on erikseen säädetty muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen, sovelletaan tätä erityissäännöstä.

Työhön ottoon liittyen on säädetty tarkemmin julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen otettaessa. Pääperiaate on, että työnantaja saa harkintansa rajoissa päättää, kuka on soveltuvin haussa olevaan työhön. Julkiselle sektorille haettaessa päätös on perusteltava. Julkisoikeudellisten palvelussuhteiden osalta on mahdollista valittaa nimityspäätöksistä (*anställningsförelöning* 21§). Tällaista valitusmahdollisuutta ei ole yksityisen sektorin työntekijöillä.

Irtisanomisesta ja irtisanomisperusteista on Suomessa ja Ruotsissa säädetty melko yhteneväisesti. Molemmissa maissa irtisanominen voi perustua joko taloudellisiin tai tuotannollisiin syihin tai henkilöstä itsestään johtuviin syihin. Irtisanomisella ja palvelussuhteen päättämällä on kuitenkin aina oltava asialliset perusteet. Tällä tavalla työntekijää pyritään suojelemaan työnantajan kohtuuttomuudelta. Tietyissä tapauksissa myös palvelussuhteen purkaminen voi tulla kyseeseen. Ruotsissa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa työskentelevien osalta on irtisanomisesta säädetty lisäksi erityislaililla.²⁹¹ Ruotsissa tunnetaan tavallaan myös palvelussuhteen jatkuvuusperiaate, sillä tuomioistuimien voi päätöksellään julistaa irtisanomisen tai purkamisen pätemättömäksi, mikäli toteaa tämän lainvastaiseksi. Tällöin palvelussuhde jatkuu muuttumattomana.²⁹²

Ruotsissa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa toimivia sitoo erityislaililla säädetty vastuu, vaikka virkavastuuta sanan varsinaisessa merkityksessä ei enää olekaan. Tällaisia erityisiä vastuuta ovat nykyään kurinpidollinen vastuu ja rikosoikeudellinen vastuu. Myös vahingonkorvausvastuusta on säädetty hieman poikkeavasti valtion ja kuntien palveluksessa olevien osalta.. Täten voidaan katsoa, että vastuusäännöksiä perusteissa on paljon yhteistä Suomen ja Ruotsin välillä.

²⁹¹ Ks. Ruotsin osalta esim. LAS:n 7–10 §, 18–20 § ja LOA 8–13 § sekä 31 §. Suomessa taas irtisanomis säännökset ovat TSL 7:1, 2, 3, 4, 5; VirkamL 25 §, 27 §, 29 a §; ViranhL 35 §, 36 §, 37 §.

²⁹² Irtisanottu työntekijä voi työhön palaamisen sijasta vaatia myös vahingonkorvauksia laittoman irtisanomisen vuoksi. Vahingonkorvaukset kattavat kuitenkin ainoastaan taloudelliset vahingot, jotka aiheutuvat työsuhteen päättymisen johdosta.

Ruotsissa julkista valtaa käyttävälle henkilöstölle kuuluu lisäksi oikeus liittyä työehtosopimukseen ja työtaistelutoimiin, kuten Suomessakin. Lisäksi Suomessa tuttu sivutoimikielto tunnetaan myös Ruotsissa.

6.4 Ehdotukset

Pitkäaikainen kehityssuunta on kiistatta ollut se, että virkasuhteen ja työsuhteen eroja on tietoisesti tahdottu poistaa ja kaventaa lainsäätäjän toimesta. Virkasuhteiden lukumäärä niin valtiolla kuin kunnillakin on jatkuvasti pienentynyt. Syitä tähän kehitykseen voidaan katsoa olleen useita. 1990-luvun aikana etenkin liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen yleistyivät sekä lisäksi tehtäviä on kunnallistettu. Myös tehtävien ja toimintojen yksityistämistä on tapahtunut laajasti. Viimeisin laajakantoinen uudistus on ollut yliopistojen siirtyminen valtion budjettitalouden ulkopuolelle vuonna 2010, jolloin myös yliopiston henkilöstö siirtyi kokonaisuudessaan työsuhteen käyttöön. Yliopistouudistusta valmisteltaessa painotettiin etenkin sitä, että virka- ja työsuhdetta koskeva lainsäädäntö on nykyään hyvin samansisältöinen²⁹³. Tämän katsottiin mahdollistavan työsuhteen käyttöön siirtymisen. Uudistuksen yhteydessä painotettiin erityisesti yliopistossa tehtävän työn ja yliopiston sekä sen palveluksessa olevan henkilöstön välisen suhteen erityispiirteitä. Tämän vuoksi yliopiston henkilöstön työsuhteeseen otettiin mukaan tiettyjä erityissäännöksiä. Samalla tavalla yleisesti julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevien osalta olisi mahdollista säätää tarvittavista seikoista erityislaeilla.

Ongelmina kahden palvelussuhteen käytössä on katsottu ensinnäkin samankaltaisten tehtävien hoitaminen toisaalla työ- ja toisaalla virkasuhteessa. Näin asian laita on ollut muun muassa lääkäreiden ja keikkalääkäreiden kohdalla. Ongelmalliseksi on koettu myös kahden neuvottelu- ja sopimusjärjestelmän ylläpitäminen. Yhteen palvelussuhteeseen siirtyminen poistaisi nämä ongelmat ja yksinkertaistaisi neuvottelu- ja sopimusjärjestelmiä. Useaan otteeseen on myös korostettu sitä, että virkamiehiä koskeva lainsäädäntö on aikansa elänyttä ja tämän vuoksi yhteiskunnallisten muutosten johdosta olisi

²⁹³ Perusteluja on kritisoitu kuitenkin melko yksipuolisiksi.

syytä tarkistaa virka- ja työsuhdetta sääntelevää lainsäädäntöä. Lisäksi lainsäädännön yksinkertaistamista on painotettu useasti.

Painottaisin myös sitä, että mahdollisten lainsäädäntöuudistusten yhteydessä mallia kannattaisi ottaa Ruotsin palvelussuhdemallista ja lainsäädännöstä ylipäänsä. Ruotsissa yhteen palvelussuhteeseen siirryttiin jo 1990-luvulla, joten siellä on ehtinyt kertyä jo runsaasti kokemuksia, joita voitaisiin Suomessa hyödyntää. Ruotsin lainsäädäntö on hyvin samankaltainen Suomen lainsäädännön kanssa, johtuen muun muassa historiallisista ja maantieteellisistä seikoista sekä myös samaan oikeusperheeseen ja oikeusperheen alaryhmään kuulumisesta. Ruotsin lainsäädäntöä on käytetty muutenkin usein esikuvana Suomen lainsäädäntöä uudistettaessa. Ruotsissa on säädetty julkisoikeudellisesta palvelussuhteesta tavallisesta työsuhteesta poikkeavasti etenkin nimitysmenettelyjen, pätevyiden ja virkavastuun osalta. Nimityspäätöksistä valittaminen on mahdollista, kun kyseessä on julkisen palvelussuhteen nimittämisspätös. Myös riita-asioissa valitustie muodostuu tietyissä tilanteissa erilaiseksi. Palvelussuhteen jatkuvuusperiaate voidaan katsoa soveltuvan kuitenkin sekä työsuhteessa että julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa oleviin, sillä irtisanomisen pätevydestä päättää tuomioistuin. Myös Ruotsissa julkisessa toiminnassa tulee noudattaa tarkoin lakia. Täten myös lainalaisuusperiaate on tärkeässä osassa viranomaistoiminnassa. Niistä asioista, jotka koskevat molempia, sekä tavallisia palvelussuhteita että julkisoikeudellisia palvelussuhteita, säädetään samansisältöisesti työoikeuden yleislaeissa. Tästä sääntelystä voisi hyvinkin ottaa mallia Suomessa ja säätää erityislaeilla ainoastaan niistä asioista, jotka ovat merkittäviä viranomaistoiminnan vuoksi. Pääsääntönä kuitenkin olisi, että palvelussuhteeseen sovellettaisiin työoikeudellisia peruslakeja.

Lopuksi on syytä painottaa, että yhteen palvelussuhteeseen siirtyminen aiheuttaisi joka tapauksessa merkittäviä ja laajakantoisia lainsäädäntöuudistuksia, vaikka tulevaisuudessa palvelussuhteet olisivatkin entistä lähempänä toisiaan. Ryhdytäänkö tällaiseen lainsäädäntöuudistukseen ylipäänsä, jää lainsäätäjän arvioitavaksi ja päätettäväksi.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis (1978). Mitä lainoppi on? Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Adlercreutz, Axel (1994). Svensk arbetsrätt. 9:e upplagan. Stockholm: Nordstedts Juridik.

Bruun, Niklas, Olli Mäenpää & Kaarlo Tuori (1995). Virkamiesten oikeusasema. Helsinki: Otava.

Bruun, Niklas & Anders von Koskull (2004). Työoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum.

Glavå, Mats (2001). Arbetsrätt. Lund: Studentlitteratur.

Göransson, Håkan Gabinus (2010). Arbetsrätten: En introduktion. Femte upplagan. Stockholm: Nordstedts Juridik.

Hannus, Arno, Pekka Hallerg & Anne. E Niemi (2009). Kuntalaki. 4. uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2012). Kuntalaki: tausta ja tulkinnat. 8. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Heuru, Kauko (2006). Perustuslaillinen kunnallisoikeus. Helsinki: Edita Prima Oy.

Heuru, Kauko, Erkki Mennola & Aimo Ryytänen (2008). Kunta: Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki: Edita.

Hietala, Harri, Tapani Kahri, Martti Kairinen & Keijo Kaivanto (2004). Työsopimuslaki käytännössä. Helsinki: Talentum.

- Hinn, Eskil & Lennart Aspegren (2009). Offentlig arbetsrätt: En kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Hirvonen, Kalervo & Eija Mäkinen (2006). Kunnallinen viranhaltija: Oikeudellisen aseman sääntely. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Hulkko, Pekka, Heikki Hyvärinen, Kaija Varjola-Vahvelainen & Sirkku Ohvo (1998). Henkilöstöoikeus. Porvoo: WSOY.
- Husa, Jaakko (1995). Julkisoikeudellinen tutkimus: Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Acta Universitatis Lapponiesis N:o 4. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.
- Husa, Jaakko (1998). Johdatus oikeusvertailuun. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
- Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2008). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. 2. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Kairinen, Martti (1979). Perussuhdeteoriasta työoikeuden yleisten oppien osana. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 129.
- Kairinen, Martti (2009). Työoikeus perusteineen. Muutettu, uudistettu ja tarkistettu 2. painos. Raisio: Työelämän Tietopalvelu Oy.
- Kaisto, Janne & Ilari Kallio (2011). Työsopimuksen tunnusmerkit. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Keravuori-Rusanen, Marietta (2008). Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki: Edita.
- Komiteanmietintö 2002: 6. Kunnallisen viranhaltijan oikeusasematoimikunnan mietintö. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Komiteanmietintö 1969: B 105. Virka- ja työehtokomitean mietintö.

Komiteanmietintö 1980: 34. Virkaehtotoimikunta 1977:n mietintö.

Komiteanmietintö 1990: 34. Henkilöstökomitean mietintö.

Komiteanmietintö 1993: 33. Kuntalaki: Kunnalliskomitean mietintö. Helsinki: Painatuskeskus Oy.

Koskinen, Seppo (2003). Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003). Edilex: Edita Publishing Oy.

Koskinen, Seppo & Heikki Kulla (2009). Virkamiesoikeuden perusteet. 5. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Kulla, Heikki (1991). Valtion virkamiehistön kehitys. Teoksessa: Suomen oikeushistorian pääpiirteet. Toim. Pia Letto-Vanamo. Helsinki: Oy Gaudeamus Ab.

Kulla, Heikki (2012). Hallintomenettelyn perusteet. 8. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Kulla, Heikki (2006). Julkishenkilöstön asema: systematiikkaa ja sekamuotoisuutta. Lakimies 7–8, 1158–1176.

Kunnallinen työmarkkinalaitos (1990). Lausunto kunnalliskomitean mietinnöstä.

Kunnallinen Työmarkkinalaitos (2008). Kunnallisen esimiehen virkasuhdeopas. 3. uudistettu painos. Helsinki: Kunnallinen Työmarkkinalaitos.

Kuntatyönantajat (2012a). Kunnalliset palkat ja henkilöstö. Tilastoesite syyskuu 2012. Saatavissa 19.10.2013: <http://www.kuntatyonantajat.fi/fi/ajankohtaista/julkaisut/Sivut/julkaisu.aspx?product=2012-010-1>.

Kuntatyönantajat (2012b). KVTES 2012–2013: Kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus. Helsinki: Kuntatyönantajat.

Kuntatyönantajat (2012c). Virkasuhteinen ja työsuhteinen henkilöstö 1995–2011. Saatavissa 19.10.2012: <http://www.kuntatyönantajat.fi/fi/ajankohtaista/tilastot/henkilosto/virkasuhteiset-tyosuhteiset/Sivut/default.aspx>.

Kuusikko, Kirsi & Seppo Koskinen (2012). Kunnan viranhaltijan saaman varoituksen valituskelvottomuus – kestävä ratkaisuko? Teoksessa: *Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa?: Juhlajulkaisu Eija Mäkinen 60 vuotta*. Acta Wasaensia 265, 309–334. Toim. Jan-Erik Helenelund, Ilpo Luoto, Niina Mäntylä & Kristian Siikavirta. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Kuusiniemi, Kari (2012). Yliopistojen palvelussuhdelajin muuttuminen: Esimerkkinä palkkaa vastaava korvaus. Teoksessa: *Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa?: Juhlajulkaisu Eija Mäkinen 60 vuotta*. Acta Wasaensia 265, 335–347. Toim. Jan-Erik Helenelund, Ilpo Luoto, Niina Mäntylä & Kristian Siikavirta. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Laakso, Seppo, Outi Suviranta & Veijo Tarukannel. (2006). *Yleishallinto-oikeus*. Tampereen yliopisto: Oikeustieteiden laitos.

Marcusson, Lena (2005). *Förvaltningens roll, ledning och ansvar: Behöver demokratin nya spelregler? Konferens om grundlagen 21–22 mars och 18 april 2005*. SOU: Grundlagsutredningen, s 108–110.

Mäenpää, Olli. (2003) *Hallinto-oikeus*. 4. painos. Helsinki: WSOY Lakitieto.

Mäenpää, Olli (2008). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. 3. painos. Helsinki: Edita.

Mäenpää, Olli (2009). *Yliopistolaki*. Helsinki: WSOYpro.

Ojanen, Sari (2012). Yhteen palvelussuhdelajiin: Onko jo aika? *Kuntatyönantaja* 5, 12–13.

Palvelussuhdelajityöryhmä (1990). *Muistio*. Helsinki: Kunnallinen työmarkkinalaitos.

- Parviainen, Mervi (2010). *Kenen on vastuu?: Vastuut ja seuraamukset palvelussuhteessa*. Helsinki: Edita.
- Rautio, Ilkka (2009). *Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset*. Teoksessa: *Rikosoikeus*. 3. uudistettu painos. Toim. Tapio Lappi-Seppälä, Kaarlo Hakamies, Pekka Koskinen, Martti Majanen, Sakari Melander, Kimmo Nuotio, Ari-Matti Nuutila, Timo Ojala & Ilkka Rautio. Helsinki: WSOYpro.
- Sisäasiainministeriö (1994). *Kuntien palvelussuhdetyöryhmän muistio*. Kuntaosaston julkaisuja 1/1994. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Suomen Lääkäriliitto (2004). *Terveyskeskusten lääkärintyön selvitysryhmän loppuraportti*. Saatavissa 1.1.2013: <http://www.laakariliitto.fi/files/tkloppuraportti.pdf>.
- Strömberg, Håkan (2006). *Allmän förvaltningsrätt*. 23:e upplagan. Malmö: Liber AB.
- Sveriges kommuner och landsting (2008). *Arbetsrätten i kommuner och landsting: En översikt av lagar och avtal som reglerar arbetsförhållanden i kommuner och landsting*. Malmö: Printing Malmö AB.
- Tarukannel, Veijo (2012). *Muoto on sisältöä: Mielenterveyslain tarkoittaman M I -lähetteen laatimiseen liittyvän julkisen vallan käytön tarkastelua kolmen tuomioistuinpäätöksen varassa*. Teoksessa: *Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa?: Juhlajulkaisu Eija Mäkinen 60 vuotta*. Acta Wasaensia 265, 503–508. Toim. Jan-Erik Helenelund, Ilpo Luoto, Niina Mäntylä & Kristian Siikavirta. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Tolonen, Hannu (2003). *Oikeuslähdeoppi*. Helsinki: WSOY lakitieto.
- Tuori, Kaarlo (2003). *Onko hallinto-oikeudella tulevaisuutta?* *Oikeus* 32: 3, 234–249.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2012). *Suomen työlainsäädäntö ja työelämän suhteet*. Saatavissa 18.11.2012: http://www.tem.fi/files/31810/Suomen_tyolainsaadanto.pdf.

Valtiovarainministeriö (2009). Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista. Saatavissa 11.6.2013 http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/02_henkilostohallinnon_asiakirjat/03_ohjeet/20010101142000/A_Ohje_viranta_eytoessae_noudettavista_periaatteista.pdf.

Valtiovarainministeriö (2011). Selvitys kuntalain uudistustarpeista. Valtiovarainministeriön julkaisu 10/2011. Saatavissa 18.11.2012: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20110203Selvit/Kuntalain_uudistus.pdf.

Valtiovarainministeriö (2012). Valtion henkilöstötilinpäätös 2011. Saatavissa 29.1.2013: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/06_valtion_tyomarkkinalaitos/Henkilstkertomus_2011.pdf.

Virallislähteet

AOA 4.3.2010 D 711/2/09.

EOA 31.1.2008 D 1147/2/04.

HaVM 5/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.

HaVM 18/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksestä kuntalaiksi.

HE 187/1973 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vahingonkorvausta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 70/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain muuttamisesta.

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

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

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

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

HE 157/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työsopimuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 77/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.

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

HE 7/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 335/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi mielenterveystilain ja raskauden keskeyttämisestä annetun lain 8 §:n muuttamisesta.

PeVL 19/1985 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä työturvallisuuslain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 4/1989 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ulkomaalaisen kelpoisuutta virkaan koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 37/1992 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valtion va-
kuusrahostosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL1/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi turva-
tarkastuksista lentoliikenteessä.

PeVL 7/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä tilintarkas-
tuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 15/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä poliisilaiksi
ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Regeringens proposition 1973:129. Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om
anställningsskydd m.m.

Regeringens proposition 1993/94:65. En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.

SiVM 5/2009 vp. Sivistyslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä yliopistolaik-
si ja siihen liittyviksi laeiksi.

Oikeustapaukset

KKO 1988:9

KKO 1995:13

KKO 1995:159

KKO 2002:21

KHO 2005:30

KHO 2008:1772

KHO 2009:93

Kuopion HAO 16.6.2010

Kuopion HAO 21.12.2010

Kuopion HAO 13.6.2011