



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Mika Koitto

Valvontavelvollisuus ja esihenkilövastuu etätyössä julkisella sektorilla

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeus
Hallintotieteiden kandidaatti

Vaasa 2026

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Mika Koitto
Tutkielman nimi:	Valvontavelvollisuus ja esihenkilövastuu etätyössä julkisella sektorilla
Tutkinto:	Hallintotieteiden kandidaatti
Koulutusohjelma:	Hallintotieteiden kandidaattiohjelma
Opintosuunta:	Julkisoikeus
Työn ohjaaja:	Joonas Widlund
Valmistumisvuosi:	2026
Sivumäärä:	40

TIIVISTELMÄ:

Etätyön yleistyminen on tuonut uusia haasteita valvontavelvollisuuden toteuttamiseen ja vastuuseen etätyöympäristössä, koska valvontaa joudutaan suorittamaan usein varsinaisen työpäivän ulkopuolella. Julkisella sektorilla lainsäädännön noudattaminen on tärkeää ja työnantajan sekä esihenkilöiden valvontavastuu edellyttää näin ollen erityistä huolellisuutta. Näihin kuuluvat muun muassa töiden tasapuolinen jakaminen, tavoitteiden seuraaminen ja työturvallisuudesta sekä työhyvinvoinnista huolehtiminen. Etätyössä korostuvat työntekijän yksityisyyden suoja sekä kotirauhan piiri, mikä edellyttää työnantajalta huolellista intressipunnintaa valvontakeinojen käytössä.

Tutkimuksessa tarkastellaan, miten voimassa oleva lainsäädäntö ja oikeusperiaatteet säätelevät esihenkilön valvontavelvollisuutta etätyössä julkisella sektorilla. Valvontavelvollisuus muodostaa keskeisen osan työnantajan työnjohto-oikeutta, mutta julkisella sektorilla sitä rajaavat oikeudelliset erityispiirteet, kuten hallinnon oikeusperiaatteet ja perusoikeudet. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää mihin hallinnon oikeusperiaatteisiin ja oikeussääntöihin valvontavelvollisuus sekä vastuu perustuvat virkasuhteissa. Toinen näkökulma on tarkastella, miten eri säädökset määrittävät esihenkilön vastuuvollisuuden rajat ja miten ne ohjaavat toimintaa. Tutkimus on lainopillinen, jonka tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus ja sen systematisointi. Valvontavelvollisuudelle asettaa raamit perustuslain (731/1999, PL) lainalaisuusperiaate, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Etätyöympäristön kohdalla kysymykseen tulee ennen kaikkea PL 10 §:ssä turvattu yksityiselämän suoja ja kotirauhan piiri. Valvontaa ohjaavat myös hallintolaisissa (434/2003) säädetyt hyvän hallinnon periaatteet. Lisäksi tarkastelun kohteena on keskeisesti muun muassa virkasuhteisiin liittyvä kansallinen työlainsäädäntö ja työnantajan huolehtimisvelvoitteeseen liittyvä työturvallisuuslaki (738/2002). Tutkimuksessa esihenkilövastuun todetaan liittyvän kiinteästi valvontavelvollisuuden toteuttamiseen, eikä etätyö muuta sen oikeudellista perustaa. Esihenkilön tehtävänä on huolehtia siitä, että annettava ohjeistus, töiden organisointi ja valvonta ovat riittäviä sekä ennen kaikkea lainmukaisia. Erilaisten viranomaisohjeiden todetaan toimivan myös keskeisenä välineenä valvonnan toteuttamisessa, mutta niiden tehtävänä katsotaan olevan lainsäädännön täydentäminen. Valvontavelvollisuuden toteuttamisen edellytetään olevan aktiivista ja säännöllistä sekä esihenkilön on puututtava havaitsemiinsa epäkohtiin. Etätyön todetaan vaikuttavan merkittävästi siihen, miten valvontavelvollisuutta toteutetaan käytännössä, johtuen ennen kaikkea perustuslain asettamista yksityisyyden rajoista. Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että voimassa oleva lainsäädäntö antaa lähtökohtaisesti riittävän kehyksen valvontavelvollisuuden toteuttamiselle etätyössä. Nykyinen lainsäädäntö ei kuitenkaan kaikilta osin anna yksiselitteisiä vastauksia, mikä lisää tulkinnanvaraisuutta. Havaintojen perusteella lainsäädännön uudistamisen sijasta tarve on enemmänkin täsmentämiselle ja selkeyttämiselle vastuunjakoon liittyen sekä valvonnan rajojen määrittelyyn.

AVAINSANAT: etätyö, julkinen sektori, virkasuhde, työnjohto, esihenkilötyö, työturvallisuus, työhyvinvointi, työaika

Sisällys

1	Johdanto	5
2	Oikeusperiaatteet valvontavelvollisuuden perustana	8
2.1	Lainalaisuusperiaate ja julkisen vallan rajat	8
2.2	Hyvän hallinnon periaatteet	10
2.3	Yhdenvertaisuusperiaate	13
2.4	Tarkoitussidonnaisuuden periaate	14
2.5	Puolueettomuusperiaate	16
2.6	Suhteellisuusperiaate	17
3	Valvontavelvollisuuden lainsäädännöllinen perusta	20
3.1	Virkasuhdetta koskeva sääntely	20
3.2	Työoikeudellinen sääntely etätyössä	22
3.3	Työnantajan huolehtimisvelvoite etätyössä	27
3.4	Viranomaisohjeiden ja määräysten merkitys	31
3.5	Virkamiesoikeudellinen vastuu	32
4	Johtopäätökset	35
	Lähteet	37

Lyhenteet

HL	Hallintolaki (434/2003)
PL	Perustuslaki (731/1999)
RL	Rikoslaki (39/1889)
TAL	Työaikalaki (872/2019)
Tasa-arvoL	Tasa-arvolaki (609/1986)
TTurvL	Työturvallisuuslaki (738/2002)
VirkamL	Valtion virkamieslaki (750/1994)
KvhL	Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003)
YhdenvertL	Yhdenvertaisuuslaki (1325/2004)

1 Johdanto

Etätyö on yleistynyt viime vuosina ja se on vakiintunut myös osaksi julkisen sektorin toimintatapoja sekä toimintaympäristöä. Tavoitteena on ensisijaisesti joustavuuden ja tehokkuuden lisääminen työn tekemiseen. Etätyö edellyttääkin avoimuutta ja luottamusta työntekijän sekä työnantajan kesken, kun työntekijän vapaus ja autonomia lisääntyvät¹. Esihenkilöiden ja johtajien toimintaympäristö on muuttunut haastavammaksi muun muassa koronapandemian, globalisaation ja digitalisaation myötä. Samalla etätyöstä ja erilaisista virtuaali- tai hybriditiimeistä on tullut myös osa organisaatioiden arkea.² Työelämä ja siihen liittyvät johtamistavat ovat myös muuttuneet suuresti viime vuosien aikana ja muutokset tulevat jatkumaan myös tulevaisuudessa, mikä vaatii jatkuvaa ja uudenlaista tarvetta arvioida johtamiskäytäntöjä sekä lainsäädäntöä.

Suomen lainsäädännössä ei ole omaa lakia etätyölle, mutta etätyöhön liittyvät työehdot ovat vuosien saatossa tarkentuneet ja julkisella sektorilla on laadittu erilaisia sopimuksia, jotka kattavat etätyöhön liittyviä kysymyksiä. Etätyölle luovat raamit vuonna 2002 solmittu etätyön puitesopimus Euroopan työmarkkinaosapuolten välillä³. Asiakirjan sisältö määrittelee yhteiset puitteet ja toimii ohjaavana etätyön tekemiselle. Suomessa puitesopimus saatettiin voimaan vuonna 2005 työmarkkinajärjestöjen toimesta⁴. Etätyöhön liittyvät ohjeet ovat yleensä organisaatiokohtaisia ja sidottu työtehtäviin. Valtiovarainministeriö on antanut valtion henkilöstölle suositukset etätyöstä, joiden tavoitteena on yhtenäistää käytäntöjä ja selkeyttää etätyön valvontaa⁵. Kunta- ja hyvinvointiala on myös antanut omat suosituksensa etätyöhön liittyen⁶.

Etätyö on kuitenkin tuonut esiin uusia kysymyksiä valvonnan toteuttamisesta sekä vastuusta etätyön toimintaympäristössä. Julkisella sektorilla lainsäädännön noudattaminen

¹ Helle, 2004, s. 14.

² Salin, 2025, s. 63.

³ European Trade Union Confederation, 2002, Framework agreement on telework.

⁴ Helle, 2004, s. 15.

⁵ Valtiovarainministeriö, 2025, Etä- ja hybridityön periaatteet ja palvelussuhteen ehdot.

⁶ Kunta- ja hyvinvointityönantajat, 2021. Ks. Palvelussuhde > Työelämän käytännöt > Etätyö.

on tärkeää ja johdon sekä esihenkilöiden valvontavastuu edellyttää näin ollen erityistä huolellisuutta. Työnantajan työnjohto-oikeus eli direktio-oikeus antaa toimivallan valvontavastuun toteuttamiseen ja se oikeuttaa työnantajaa määräämään työpaikan asioista. Valtion virkamieslaissa (750/1994, VirkamL), jäljempänä virkamieslaki ei ole erikseen oikeussäännöstä työnjohto-oikeudesta, vaan se ilmenee virkamieslaissa velvollisuutena noudattaa työnjohtomääräyksiä. Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003, KvHL), jäljempänä viranhaltijalaki, työnjohto-oikeus esitetään viranhaltijan velvollisuudesta noudattaa työnjohtomääräyksiä. Työnantajalla on siis oikeus määrätä muun muassa missä työtä tehdään, mutta tämä oikeus ei ole ehdoton, ja rajoituksia voivat tuoda muun muassa vakiintuneet käytännöt tai tehty työsopimus⁷.

Virkamieslain ja viranhaltijalain lisäksi keskeisiä säädöksiä valvontavelvollisuuden määrittämiseen julkisella sektorilla ovat muun muassa työturvallisuuslaki (738/2002, TTurvL), josta tulee työnantajalle laissa määrätty velvollisuus huolehtia työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Virkamieslaissa määritellään virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet sekä julkisen vallan lainmukaisuudesta. Myös hallinnon oikeusperiaatteilla, kuten yhdenvertaisuuden ja suhteellisuuden periaatteilla on tärkeä merkitys valvontavelvollisuutta toteuttaessa. Lisäksi perusoikeuksilla, kuten yksityiselämän suoja luovat omat erityispiirteensä valvonnan toteuttamiselle. Työnantajan direktio-oikeus, valvontavelvollisuus ja esihenkilövastuu kuitenkin säilyvät, vaikka työ tehdään pääosin tai osittain etänä.

Tutkielmassa on tavoite vastata tutkimuskysymykseen: Miten voimassa oleva lainsäädäntö ja oikeusperiaatteet säätelevät esihenkilön valvontavelvollisuutta etätyössä julkisella sektorilla?

Tutkimus on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen, jonka tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus ja sen systematisointi⁸. Ensisijaisesti tulkinnalla avulla pyritään selvittämään

⁷ Koskinen, 2014, s. 2.

⁸ Kolehmainen, 2016, s. 107.

oikeussäännösten merkitys hyödyntämällä oikeuslähteitä⁹. Tulkinnan taidon lisäksi se vaatii taitoa perustella vakuuttavasti, miten oikeuden sisältöä tulkitaan. Systematisointi tarkoittaa oikeusjärjestelmän järjestämistä ja ylläpitoa oikeustieteen käsitteiden, periaatteiden ja teorioiden avulla.¹⁰ Tutkimuksessa tarkastelen, mihin hallinnon oikeusperiaatteisiin ja oikeussäätöihin valvontavelvollisuus sekä vastuu perustuvat etätyössä julkisella sektorilla. Lähestyn aihetta tarkastelemalla, miten hallinnon oikeusperiaatteet ja perusoikeudet rajoittavat vastuuvollisuutta sekä miten niitä voidaan tulkita käytännössä. Toinen näkökulmani on tarkastella aihetta erityisesti normiperusteisen näkökulman kautta eli kuinka eri säädökset määrittävät esihenkilön vastuuvollisuuden rajat etätyössä ja miten ne ohjaavat toimintaa käytännössä. Tarkastelen myös miksi näiden normien yhteensovittaminen voi olla erityisen haastavaa muuttuneessa etätyöympäristössä.

Tutkielmassa tarkastelen julkisella sektorilla olevia virkasuhteita eli valtion virkamiesten ja kuntien viranhaltijoiden palvelussuhteita, jäljempänä virkasuhde. Tarkastelun ulkopuolelle on rajattu pois työnantajan tekninen valvonta etätyötä tekevään työntekijään sekä tietosuojaan liittyvät kysymykset. Suomesta löytyy aiempia tutkimuksia, joissa nousee esille keskeisiä juridisia periaatteita etätyöhön, valvontaan ja yksityisyyteen liittyen, mutta selkeästi oikeudellisia tutkimuksia on vähän.

Tutkielma on jaettu tämän johdantoluvun jälkeen kahteen päälukuun. Ensimmäisessä pääluvussa tarkastelen erityisesti hallinnon oikeusperiaatteiden vaikutusta valvontakäytännöissä ja miten ne asettavat rajoitteita valvonnassa. Toisessa pääluvussa tarkastelen tutkimuskysymyksen kannalta keskeistä lainsäädäntöä ja niiden soveltamista etätyön valvonnassa. Viimeisessä luvussa esitän havainnoistani johtopäätökset ja esitän mahdollisia suosituksia jatkotutkimuksille.

⁹ Hirvonen, 2011, s. 36–37.

¹⁰ Määttä, 2018, s. 7.

2 Oikeusperiaatteet valvontavelvollisuuden perustana

2.1 Lainalaisuusperiaate ja julkisen vallan rajat

Oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön ja viranomaistoiminnan tulee noudattaa tarkoin lakia. Oikeusvaltioperiaate kuuluu Euroopan unionin (EU) perusarvoihin ja se sisältyy myös perustuslakiin, tavoitteena turvata muun muassa yksilöiden perusoikeudet. Julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia ja se on kiinteästi yhteydessä viranomaisten toimintaan¹¹. Julkisen vallan lainalaisuuden periaate on ilmaistu perustuslain (731/1999, PL) 2.3 §:ssä. Lainalaisuuden periaatteen mukaan menettely hallinnossa on järjestettävä aina oikeussääntöjen mukaan ja julkisen vallan käytön on perustuttava tarkoin lakiin. Mäenpää kertoo lakisidonnaisuuden olevan lähtökohtana myös virkavelvollisuudella ja virkavastuulle sekä edellyttää ottamaan huomioon myös perus- ja ihmisoikeudet. Hän myös korostaa lakisidonnaisuuden koskevan kaikkia valtion ja julkishallinnon työntekijöitä.¹²

Lainalaisuusperiaate asettaa rajat myös viranomaisten toiminnalle ja tässä tapauksessa työnantajan toteuttamalle valvonnalle etätyössä, jolloin puututaan työntekijän perusoikeuksiin. Etätyöympäristön osalta kysymykseen tulee ennen kaikkea PL 10 §:ssä turvattu yksityiselämän suoja, jonka mukaan jokaisen yksityiselämä ja kotirauha on turvattu. Kotirauhan keskeisin paikka on henkilön vakinainen asunto, mutta kotirauhan suojaaman alueen on katsottu kattavan lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat¹³. Edellytyksenä yksityiselämän ja kotirauhan osalta on ollut, että jokaisella yksilöllä on oikeus elämään ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen perusteetonta tai mielivaltaista puuttumista¹⁴.

¹¹ Mäenpää, 2024, s. 78.

¹² Mäenpää, 2024, 83–84.

¹³ PeVL 16/2004 vp s. 5; PeVL 18/2010 vp s. 7.

¹⁴ HE 309/1993 vp, s. 52.

Työntekijällä on oikeus kotirauhaan PL 10 §:n mukaisesti, eikä työnantaja voi tulla etätyöntekijän kotiin valvontavelvollisuuden perusteella ilman työntekijän suostumusta¹⁵. Työnantaja ei voi esimerkiksi direktio-oikeuteensa vedoten mennä työntekijän kotiin toteuttamaan valvontaa ilman oikeudellista perustetta ja työntekijän suostumusta. Kotirauhan piiri asettaa valvontavelvollisuuden toteuttamiselle rajat, joita ei esimerkiksi tule työnantajan tiloissa. Valvontavelvollisuuden toteuttaminen käytännössä on etätyöympäristössä haastavampaa ja työnantajan on mietittävä niihin erilaisia keinoja, ottaen huomioon niiden tarkoituksenmukaisuuden sekä oikeasuhtaisuuden.

Yksityisyyden ja kotirauhan suojan raja tulee valvontavelvollisuudessa esille esimerkiksi työturvallisuuslaissa. Työturvallisuuslain 8.1 § velvoittaa työnantajan huolehtimaan tarpeellisilla toimenpiteillä työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Työturvallisuuslain 5 §:n mukaan lakia sovelletaan myös työhön, jota työntekijä tekee kotonaan tai muussa valitsemassaan paikassa, työnantajan kodissa taikka työnantajan osoituksesta muun henkilön kodissa tai niihin liittyvissä olosuhteissa. Kyseisen oikeussäännön mukaan työnantajalla on velvollisuus huolehtia työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä myös etätyössä, mutta tuoden samalla oikeudellisia rajoituksia lain soveltamiseen kotirauhan piiriin¹⁶.

Lainalaisuusperiaatteeseen kuuluva mielivallan kielto ilmenee muun muassa hallinnollista harkintavaltaa rajoittavista periaatteista, kuten hallintolain (434/2003, HL) 2 luvun hyvän hallinnon perusteita koskevista oikeussäännöksistä¹⁷. Tämän lisäksi PL 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan yleisesti toiminnassaan perus- ja ihmisoikeudet. Kyseinen oikeussääntö velvoittaa viranomaisia kunnioittamaan perusoikeuksia kaikessa toiminnassaan ja myös aktiivisesti edistämään niitä.

¹⁵ Helle, 2004, s. 200.

¹⁶ Kurvinen ja muut, 2022, s. 66.

¹⁷ Määttä, 2018, s. 42.

Eräissä työtuomioistuimen tapauksessa arvioitiin, kuuluvatko virkasuhteissa olevat sopimuksen ulkopuoliset asiakirjat osaksi virkaehtosopimuksia. Tapauksessa oli vallinnut erimielisyys ja eriävän mielipiteen jättäneet olivat arvioineet virkaehtosopimuksen ulkopuolisia aineistoja muun muassa lainalaisuusperiaatteen näkökulmasta. Heidän mukaansa virkaehtosopimusten ulkopuolisia aineistoja pitäisi punnita, ovatko ne tasapainossa perustuslain ja virkamieslain kanssa.¹⁸ Viranomaisen on myös huolehdittava soveltaessaan perusoikeuksia rajoittavaa lakia, ettei se riko myöskään Euroopan ihmisoikeussopimusta tai EU:n perusoikeuskirjan turvaamia oikeuksia¹⁹.

Valvontavelvollisuuden näkökulmasta lainalaisuus tarkoittaa, että julkisella sektorilla työnantajana suorittaman valvonnan on aina perustuttava voimassa olevaan lainsäädäntöön ja sen on rajoitettava työssä vain siihen, mikä on virkasuhteen kannalta välttämätöntä ja tarkoituksenmukaista. Valvonnan täytyy aina olla perusteltavissa ja niiden täytyy olla myös oikeasuhtaisia tavoiteltuun päämäärään nähden. Käytännön osalta etätöiden valvontavelvollisuuden toteuttaminen on haastavampi toteuttaa, mutta sen oikeudellinen sisältö pysyy samana kuin lähityössä.

2.2 Hyvän hallinnon periaatteet

Viranomaisia velvoittavista perusoikeuksista tärkeimpiä ovat muun muassa oikeus hyvään hallintoon ja oikeusturvaan (PL 21 §), jotka määrittävät viranomaistoiminnan laatu ja hallintoasioissa noudatettavaa menettelyä²⁰. Hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvat hallinnon oikeusperiaatteet, joilla pyritään turvaamaan lainmukaisuus ja yksilöiden oikeuksien toteutuminen hallintotoiminnassa. PL 21 § takaa yksilölle oikeusturvan hallinnossa ja sillä myös turvataan lainmukainen sekä viivytyksetön käsittely. PL 21.2 §:n mukaan myös muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Näihin kuuluu menettelyllisiä oikeuksia, jonka keskeiset oikeussäännöt ovat hallintolain toisessa luvussa. Hyvän

¹⁸ TT:2015-55.

¹⁹ Mäenpää, 2023, s. 90.

²⁰ Mäenpää, 2023, s. 87.

hallinnon perusvaatimukset on määritelty myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklassa, joka sitoo myös Suomen viranomaisia.

Hallintolain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Hallintolaki siis muuttaa PL 21 §:ssä säädetyn jokaiselle kuuluvan perusoikeuden viranomaisen yksilöidyksi velvollisuudeksi. Kyseisellä oikeussäännöllä on halettu asettaa viranomaisille yleiset vaatimukset hyvän hallinnon toteuttamiseen²¹. Tosiasiallisella hallintotoiminnalla tarkoitetaan pääosin julkisoikeudellisia hallintotehtäviä, jotka liittyvät asioiden käsittelyyn ja hallinnon sisäisten tehtävien hoitamiseen²². Esihenkilötyön katsotaan kuuluvan usein tosiasialliseen hallintotoimintaan, kun tehdään sisäistä ohjausta, kuten työjärjestelyitä. Virkamieslakeihin liittyvien joustavien oikeussääntöjen takia hallinnon oikeusperiaatteiden (HL 6 §) merkitys korostuu. Virkamiesten on toteutettava niitä myös töiden järjestämiseen liittyen sekä työnjohto- ja valvontamääräysten antamisessa.²³

Kulla ja Salminen tuovat esille, kuinka viime vuosina hallintomenettelyn tavoitteiden suhteen viranomaiskeskeisyyden sijasta painotetaan enemmän ihmiskeskeisyyttä²⁴. Tämä ihmiskeskeisyyden painottaminen on myös havaittavissa tärkeänä vaatimuksena johtamiskulttuuriin liittyen. Johtamisessa pyritään kannustamaan ja tukemaan työntekijöitä sekä tunnistamaan heidän vahvuuksiaan, joita pystytään hyödyntämään työelämän muutoksissa²⁵. Tällä on merkitystä esimerkiksi työhyvinvoinnille, kun työntekijä kokee esihenkilön arvostavan hänen asiantuntemustaan. Tämä vaatii kuitenkin organisaation sisällä yhteistyötä ja jokapäiväistä vuorovaikutusta, jolla pyritään yhtenä osa-alueena parantamaan myös johtamiskulttuuria.

²¹ HE 309/1993 vp, s. 35.

²² Mäenpää, 2024, s. 10.

²³ Mäenpää, 2023, s. 1276.

²⁴ Kulla ja Salminen, 2024, s. 1–3.

²⁵ Stenvall, 2021, 7.5.8 Kannustava ja vahvuuksiin perustuva johtaminen.

Hallintolain 6 §:ssä on määritelty tiivistetysti viisi hallinnon oikeusperiaatetta, joita viranomaisen voi soveltaa harkintavaltansa rajoissa. Niitä ovat oikeussäännön mukaan yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, puolueettomuusperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Hallituksen esityksessä pidettiin tarpeellisena säätää viranomaisen harkintavallan käytöstä lain tasolla, koska siinä tulevat kysymykseen yleinen oikeusturva ja yksilön perusoikeudet²⁶. Hyvän hallinnon periaatteita on tuotu selkeämmin koskemaan myös hallinnon sisäistä ohjaamista ja viranomaishallinnon organisaatioiden työtehtävien järjestämistä²⁷. Hyvän hallinnon periaatteilla on tärkeä ohjaava merkitys myös etätyön organisoinnissa.

Mäenpää mukaan oikeusperiaatteiden sisältöä voidaan pääasiassa määritellä ja selvittää erikseen, mutta niiden erot eivät ole kuitenkaan täysin selviä. Niitä voidaan soveltaa myös päällekkäin, mutta tämä edellyttää viranomaisella olevan jonkinlaista harkintavaltaa asiassa. Mäenpää korostaakin oikeusperiaatteilla olevan keskeinen ohjaava rooli tulkittaessa lainsäädännössä olevia oikeuksia ja velvollisuuksia.²⁸ Valvontavelvollisuus julkisella sektorilla ei perustu ainoastaan yksittäiseen oikeussäännökseen, vaan sen voidaan todeta muodostuvan useiden oikeusperiaatteiden ja normien kokonaisuudesta. Tarkastelen seuraavaksi muutamia hallinnon oikeusperiaatteita ja minkälainen vaikutus niillä on etätyöympäristössä valvontavelvollisuuden osalta.

Hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisella yleisessä laillisuusvalvonnassa keskeinen rooli on ylimmillä laillisuusvalvojilla, joita ovat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Heidän tehtävänä on muun muassa valvoa, että viranomaiset noudattavat lakia käyttäessään julkista valtaa²⁹. Lisäksi lainmukaisuuden valvontaa on jaettu useille erillisille valtuutetuille, joiden tehtävänä on varmistaa muun muassa yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutuminen hallinnossa³⁰.

²⁶ HE 72/2002 vp, s. 54.

²⁷ Seppälä, 2022, s. 69.

²⁸ Mäenpää, 2024, s. 94–96.

²⁹ Mäenpää, 2023, s. 293.

³⁰ Mäenpää, 2023, s. 298.

2.3 Yhdenvertaisuusperiaate

Lähtökohtaisesti etätöntekijöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti eli kuin lähityössä samoja työtehtäviä suorittavia työntekijöitä. Eroja voi tuki syntyä esimerkiksi työntekijöiden henkilökohtaisista syistä tai työnjohdollisista vaatimuksista, mutta mahdolliset syyt erilaiseen kohteluun on pystyttävä perustelemaan asianmukaisesti. Ymmärrettävästi perusteluksi ei ainoastaan riitä, että kaikilla työntekijöillä organisaation sisällä ei ole mahdollisuutta etätöntekoon. Julkisella sektorilla löytyy useita työtehtäviä, jotka edellyttävät työn luonteen takia lähityötä.

Yleinen yhdenvertaisuuden oikeussäännös on perustuslain 6 §:ssä, mutta oikeusjärjestyksessä yhdenvertaisuusperiaate on säännelty monimutkaisesti, joka on taipuvainen näin vähentämään sen vaikutusta³¹. Yhdenvertaisuusperiaatteesta on säännelty muun muassa tasa-arvolaisissa (609/1986, Tasa-arvoL) ja syrjintäkiellosta yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014, YhdenvertL). Virkasuhteita koskevia oikeussäännöksiä tasapuolisesta kohtelusta löytyy virkamieslain 11 §:ssä ja viranhaltijalain 12 §:ssä. Yhdenvertaisuuden osalta molemmissa on viittaukset sekä yhdenvertaisuuslakiin että tasa-arvolakiin. EU-oikeudessa löytyy myös erilaisia direktiivejä, mutta etätööhön läheisin on etätöön puitesopimus. Puitesopimuksen 4 artikla korostaa, että etätöntekijöiden asemaa ei tule lainsäädännön tai työehtosopimusten perusteella heikentää verrattuna lähityötä tekeviin työntekijöihin³². Oikeussäännösten lisäksi työntekijöiden tasapuolista kohtelua painotetaan myös julkisen sektorin erilaisissa organisaatiokohtaisissa ohjeissa.

Työnantajalla on myös työnjohto- ja valvontaoikeutensa perusteella mahdollisuus rajoittaa etätöntekoa, mutta siihen tarvitaan hyväksyttävä perustelu. Tällaisen tilanteen voidaan ajatella olevan vaikka etätöystä sovitun ehtojen noudattamatta jättäminen tai työsuoritusten selkeä heikkeneminen. Työnantajan joutuu myös tarkastelemaan työntekijän etätöpaikan soveltuvuutta etätöön tekemiseen, jolloin joudutaan ottamaan huomioon

³¹ Kulla ja Salminen, 2024, s. 116.

³² Helle, 2004, s. 136.

esimerkiksi tietoturvaan liittyviä asioita. Lisäksi haastavaksi yhdenvertaisuusvaatimuksen soveltamisessa tulee yleensä tapauksien erilaisuus, kun muut asiaa koskevat perustiedot ovat selvillä³³. Esihenkilöiden onkin tärkeää arvioida objektiivisesti kaikki tapauksiin liittyvät näkökulmat ja välttää mielivaltaisesti tekemiä päätöksiä, jotka vaarantavat työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun.

2.4 Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää viranomaiselta, että tämä käyttää toimivaltansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomainen on veloitettu edistämään vain sen tehtäväpiiriin kuuluvia tavoitteita ja soveltaa niitä lain tavoitteisiin tapauksessa³⁴. Tarkoitussidonnaisuuden arvioinnissa selvitetään ensin, mitä tavoitteita varten viranomaiselle on annettu päätösvalta, jonka jälkeen tutkitaan, onko viranomainen toiminut näiden vai vieraiden tarkoituksien mukaisesti³⁵. Tarkoitussidonnaisuuden näkökulmasta viranomaisen tapaukseen asettamat ehdot voivat olla sellaisia seikkoja, joissa voi tulla arvioitavaksi niiden tarkoituksiperät³⁶. Esihenkilövastuun näkökulmasta ei esimerkiksi voi asettaa etätyön valvontaan sellaisia lakiin perustamattomia ehtoja, joilla hän painostaa työntekijää.

Hyvin keskeisenä periaatteeseen kuuluu myös toimivallan väärinkäytön kieltö. Tarkoitussidonnaisuuden periaate pitää sisällään yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi³⁷. Viranomaisen toimivallan käytön oikea tarkoitus ja rajat voivat olla vaikeasti määriteltäviä. Tällöin on tarve selvittää jokaisen tapauksen sovellettavien oikeussääntöjen merkitys ja tavoitteet³⁸.

³³ Kulla ja Salminen, 2024, s. 115.

³⁴ HE 72/2002 vp, s. 59–60.

³⁵ Kulla ja Salminen, 2024, s. 121.

³⁶ KHO 2011:112.

³⁷ HE 72/2002 vp, s. 59.

³⁸ Mäenpää, 2023, s. 163.

Etätöön valvonnassa tulkinnanvaraisia haasteita voi muodostua, kun pohditaan millä keinoilla työn tekoa voidaan valvoa ja kuinka paljon. Tutkielmasta on rajattu tekninen valvonta pois, mutta työnantajalta edellytetään myös muiden valvontakeinojen asianmukaisia perusteluita. Tällainen tilanne voi tulla arvioitavaksi etätöympäristössä, kun pyrimme määrittelemään työn valvonnan ja työntekijän yksityisyyden suojan rajaa. Työnantajalle voi syntyä kysymyksiä, minkälainen valvonta on tarpeellista, että työntekijän työsuorituksia ja tehokkuutta pystytään seuraamaan riittävästi. Jos valvonta on säännöllistä ja hyvin perusteellista, voidaan tulkita, ettei toimivaltaa käytetä hyväksyttäviin tarkoituksiin ja kontrollissa on ylitetty rajat. Taustalla voi olla esimerkiksi esihenkilön suunnasta oleva epäluottamus työntekijään.

Hallintolain 6 §:n tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen kuuluu hyvin läheisesti harkintavallan käyttäminen. Harkintavaltaa käytettäessä tulee ottaa huomioon lainsäädännön tavoitteet, jotka voivat löytyä sekä lain varsinaisista oikeussäännöistä että lain esitöistä. Harkintavallan väärinkäyttö voi tulla kyseeseen, jos viranomainen on käyttänyt harkintavaltaansa muuhun, kuin laissa sallittuihin tarkoituksiin.³⁹

Virka-aseman väärinkäyttö liittyy myös oleellisesti tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen, koska virkamies ei voi käyttää saamiaan toimivaltuuksia väärin ja sellaisiin tarkoituksiin, joihin ne eivät ole tarkoitettu⁴⁰. Virka-aseman väärinkäyttö tulee kysymykseen lähtökohtaisesti tilanteissa, joissa virkamies toimii vastoin oikeussäännöksiä tai käyttää saamaansa toimivaltaa väärin virkatehtäviin suorittaessa. Väärinkäyttötilanne voi syntyä muun muassa tilanteissa, joissa virkamies kohdistaa alaisiinsa perusteetta toimivaltaansa.⁴¹ Virka-aseman väärinkäyttö on rangaistava teko ja siitä seuraavasta rangaistuksesta on oikeussäännös yhdessä muiden virkarikosten kanssa rikoslain (39/1889, RL) 40 luvussa⁴². Virka-aseman väärinkäyttöön syyllistyy muun muassa aiheuttamalle toiselle

³⁹ Mäenpää, 2023, s. 164.

⁴⁰ Mäenpää, 2023, s. 165.

⁴¹ Bruun ja muut, 1995, s. 220.

⁴² Koskinen ja Kulla, 2019, s. 334.

haittaa tai vahinkoa käyttämällä asemaansa väärin käskyvallassaan tai valvonnassa olevaan henkilöön (RL 40:7.3).

Kuten edellä aiemmin mainitsin, niin periaate voi aiheuttaa etätyöympäristössä tulkinanvaraisia tilanteita. Työnantajan ja esihenkilön kuitenkin täytyy etätyön valvontaa toteuttaessaan käyttää vain sellaisia keinoja, jotka ovat lainmukaisia ja asianmukaisesti toteutettuja.

2.5 Puolueettomuusperiaate

Puolueettomuusperiaate eli objektiviteettiperiaate edellyttää, että viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja objektiivisesti perusteltavia. Objektiviteetti edellyttää, että viranomaisen toiminnan ja ratkaisujen tulee perustua aina asiaankuuluviin sekä hyväksyttäviin perusteisiin. Puolueettomuuden vaatimuksella tarkoitetaan, että viranomaisen toimii itsenäisesti, eikä anna ulkopuolisten vaikuttaa epäasiallisesti toimintaansa⁴³. Tavoitteena on ollut, että päätöksenteko ja toiminta on yleisesti puolueetonta julkisella sektorilla sekä ne on pystyttävä perustelemaan objektiivisesti⁴⁴. Esimerkiksi virkamieslain yhtenä tavoitteena on ollut turvata muun muassa virkamiesten riippumattomuus ja puolueettomuus⁴⁵.

Puolueettomuusperiaatteeseen kuuluu vaatimus henkilökohtaisten tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelun kiellosta. Puolueettomuusperiaatteen oikeussäätely ei ole niin tarkka ja periaatteen täyttymistä on pyritty vahvistamaan muulla lainsäädännöllä, kuten hallintolain esteellisyyssäännöksillä (HL 27–30 §).⁴⁶ Tavoitteena on kuitenkin viranomaisten puolueeton toiminta ja sitä kautta saatu luottamus. Riippumattomuuden osalta virkamiehen on annettava itsenäisesti hoitaa virkatehtäviään

⁴³ Mäenpää, 2023, s. 166.

⁴⁴ HE 72/2002 vp, s. 60.

⁴⁵ Koskinen ja Kulla, 2019, s. 4.

⁴⁶ Mäenpää, 2024, s. 109–110.

asianmukaisella tavalla, eikä esihenkilö voi esimerkiksi direktio-oikeuden määräyksillä painostaa alaistaan ratkaisemaan asiaa toisin⁴⁷.

Valvontavelvollisuuden osalta esihenkilö ei voi direktio-oikeuteensa tukeutuen ohjata ja vaikuttaa työntekijää ratkaisemaan työtehtäviään epäasiallisin keinoin. Esihenkilön tulee arvostaa ja ennen kaikkea luottaa siihen, että työntekijä kykenee ratkaisemaan työtehtävänsä ammatillisesti ja lainmukaisesti oikealla tavalla. Esihenkilön on myös toteutettava valvontansa asiallisesti ja tasapuolisesti puolueettomuusperiaatteen mukaan.

2.6 Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate edellyttää viranomaisten keinojen ja tavoitteiden olevan järkevässä suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Viranomaisten konkreettisia toimia arvioidaan periaatteen tavoitteiden mukaan asianmukaisuuden, tarpeellisuuden ja oikeasuhtaisuuden kannalta.⁴⁸ Hallituksen esityksen mukaan periaatteen merkitys korostuu erityisesti tapauksissa, joissa viranomaisen joutuu puuttumaan yksilön intresseihin mahdollisesti tämän kannalta epäedullisilla oikeudellisilla seuraamuksilla. Periaate voi tulla sovellettavaksi käytännössä kaikessa viranomaisen toiminnassa harkittaessa yksilön intressejä.⁴⁹

Valvontavelvollisuudessa työnantajalla voi olla intressi suorittaa etätöiden valvontaa työntekijän kotiin. Tällöin joudutaan miettimään työntekijän perustuslailla turvattua yksityisyyden ja kotirauhan suojaa, jota voidaan pitää työntekijän oikeudellisesti suojattavana intressinä. Tämä on eräänlaista punnintaa, kun mietitään ovatko työnantajan valvontakeinot tarpeellisia ja oikeasuhtaisia suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Tämä korostaa myös suhteellisuusperiaatteen merkitystä, kun arvioidaan etteivät valvontakeinot rajoita työntekijän perusoikeuksia tarpeettomasti. Rajoitusten tulee

⁴⁷ Mäenpää, 2023, s. 167.

⁴⁸ Mäenpää, 2024, s. 112.

⁴⁹ HE 72/2002 vp, s. 60.

suhteellisuusperiaatteen mukaisesti olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi, ja niiden arvioinnissa on otettava huomioon eri intressien välinen punninta⁵⁰.

Suhteellisuusperiaatteen harkinnassa käytetään mukana siihen läheisesti liittyvää kohtuullisuutta, kun viranomaisen joutuu ratkaisemaan esimerkiksi mahdollisia seuraamusmaksuja. Myös viranomaisen toimenpiteiden välttämättömyyden arviointi voi tulla kyseeseen, kun arvioidaan mitä tavoitteita jollain keinolla pyritään saavuttamaan.⁵¹ Hyvin yleinen ja tärkeä suhteellisuusperiaatteen arviointi sisältyy poliisilain (872/2011, PolL) 1:3 oikeussäännökseen, jonka mukaan poliisin toimenpiteiden pitää olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään ja muihin tilanteessa tiedossa oleviin olosuhteisiin⁵².

Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa 2019⁵³ arvioitiin virkasuhteen irtisanomisen oikeasuhtaisuutta:

Poliisilaitos oli irtisanonut poliisimiehen virkasuhteen tämän syyllistyttyä vapaa-ajalla törkeään rattijuopumukseen. Tapauksessa oli arvioitaessa, oliko poliisilaitoksella ollut laillinen syy irtisanoa virkasuhde.⁵⁴ Tapauksessa oli pohdittavana, oliko poliisilaitoksella erityisen painava syy virkamiehen irtisanomiseen ja voitiinko tätä pitää olosuhteisiin nähden liian ankarana seuraamuksena. Rikosta oli selvästi pidettävä luonteeltaan vakavana. Virkamieslain ja etenkin poliisilain käyttäytymiseen liittyvät oikeussäännöt edellyttävät virkamieheltä käytöstä, joka ei ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisiin. Poliisimiehen teko ja käyttäytyminen on ollut omiaan horjuttamaan kansalaisten luottamusta poliisiin, koska poliisin yksi tehtävä on muun muassa liikennejuopumusvalvonta. Tapauksessa ei myöskään ilmennyt, että poliisilaitos ei olisi huomionnut poliisimiehen irtisanomisessa objektiviteettiperiaatetta. Korkeimman hallinto-oikeuden voidaan katsoa toimineen oikein, ottaessaan kokonaisharkinnassa huomioon teon vakavuuden ja luonteen sekä miten se vaikuttaa yleisesti poliisin luotettavuuteen. Poliisimiehen irtisanominen vaikutti täten olevan suhteellisuusperiaatteen mukainen seuraamus.

Etätyöympäristössä johtaminen ja valvonta vaatii yhteistyötä sekä luottamusta. Johtamistyössä voi kuitenkin syntyä tilanteita, joka luo epävarmuutta esimerkiksi työn

⁵⁰ PeVM 25/1994 vp s. 5.

⁵¹ Mäenpää, 2023, s. 168.

⁵² Mäenpää, 2023, s. 169.

⁵³ KHO 2019:103.

⁵⁴ KHO 2019:103.

suoritusten kontrolliin ja asettaa sille rajoja. Arvioitavaksi voi tällöin tulla erilaisia intressejä, kuten työnantajan valvontaintressi sekä työntekijä oikeudelliset intressit, kuten yksityisyyden suoja ja kotirauhan piiri. Suhteellisuusperiaate kuitenkin edellyttää, että valvontatoimenpiteiden täytyy olla perusteltuja ja niiden täytyy olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Edellä tarkastellut hallinnon oikeusperiaatteet muodostavat yhdessä sääntelykehiksen, jonka sisällä esihenkilön valvontavelvollisuus rakentuu etätyössä. Voidaan todeta, että lainalaisuusperiaate määrittää valvonnan perustan ja hyvän hallinnon periaatteet ohjaavat sen toteutumistapaa, joita esihenkilö toteuttaa virkavastuullaan. Etätyö ei lähtökohteisesti muuta näiden periaatteiden sisältöä, mutta se voi vaikuttaa hieman eri tavalla niiden tärkeyteen lähityöhön nähden. Etätyöympäristössä korostuukin selkeä ohjeistus, joilla pyritään varmistamaan muun muassa työntekijöiden yhdenvertainen kohtelu.

3 Valvontavelvollisuuden lainsäädännöllinen perusta

3.1 Virkasuhdetta koskeva sääntely

Virkamiesoikeudessa virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa virkamies on palvelussuhteessa yleensä valtioon tai kuntaan ja heihin sovelletaan virkamieslakia.⁵⁵ Lisäksi viranhaltijoihin, jotka ovat virkasuhteessa kunnalliseen työnantajaan sovelletaan viranhaltijalakia. Molemmissa on kuitenkin kyse julkisoikeudellisesta virkasuhteesta, eikä niissä ole oleellista eroa.⁵⁶ Virkasuhteen erottaa työsopimussuhteesta ennen kaikkea julkisen vallan käyttöön liittyvät tehtävät. Virkasuhde syntyy laissa määritetyllä nimittämisperusteella, kun työsuhde taas erikseen sopimalla.⁵⁷ Perustuslaissa on erikseen oikeussäännös virkojen kelpoisuusvaatimuksista ja nimitysperusteista (PL 125 §). Säännöksen 2 momentin mukaan nimitysperusteina ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Tavoitteena on tulkita näitä perusteita, ottamalla huomioon muun muassa virkaan kuuluvat työtehtävät⁵⁸.

Virkasuhteessa tulee esille siihen määritellyn lainsäädännön myötä vahva perustuslain mukainen lainalaisuus, jossa virkamiehen yleiset velvollisuudet määritellään. Tämä tulee esille esimerkiksi virkamiehen vastuusta virkatoimista (PL 118 §) eli virkamiehen kuuluu toimia tehtävissään lainmukaisesti. Pääpiirteittäan virkamiesten ja viranhaltijoiden yleiset velvollisuudet ovat siis samanlaisia. Virkamiehen yleisiä velvollisuuksia tarkentaa oikeussäännöt virkamieslain 4 luvussa ja viranhaltijoiden osalta velvollisuudet on säännelty viranhaltijalain 4 luvussa, mutta molempien toimintaa ohjaavat myös useat muut oikeussäännöt sekä erilaiset ohjeet. Velvollisuuksista ja muista vaatimustasoista kuitenkin ilmenee selvä julkisoikeudellinen luonne⁵⁹. Hyvän hallinnon oikeusperiaatteet asettavat myös omat vaatimustasonsa toiminnalle, joka tutkimuksessa on aiemmin tuotu esille.

⁵⁵ Koskinen ja Kulla, 2019, s. 18.

⁵⁶ Hirvonen ja Mäkinen, 2006, s. 47.

⁵⁷ Bruun ja muut, 1995, s. 51–52.

⁵⁸ HE 1/1998 vp, s. 180.

⁵⁹ Bruun ja muut, 1995, s. 126.

Virkamieslain 14.1 § asettaa vaatimuksen virkatehtävien asianmukaisesta ja viivytyksettömästä suorittamisesta. Oikeussäännöksestä ilmenee myös virkamiehen velvollisuus noudattaa työnantajan työjohto- ja valvontamääräyksiä. Viranhaltijoiden osalta vaatimus hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti ja noudattaa työjohtomääräyksiä ilmenee viranhaltijalain 17.1 §:stä.⁶⁰ Virkamieslaissa ja viranhaltijalaissa ei ole erikseen oikeussäännöstä työjohto-oikeudesta, vaan se ilmenee velvollisuudesta noudattaa työjohto- ja valvontamääräyksiä.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että työjohto- ja valvontamääräykset kohdistuvat ensisijaisesti vain virkatehtävien suorittamiseen. Näiden katsotaan tavallisesti liittyvän tapaan tehdä töitä, kuten työnteon aikaan, paikkaan sekä muihin työn suorittamisen tapoihin.⁶¹ Työjohto- ja valvontamääräykset voivat olla esimerkiksi erilaisia oikeussäännöksiä liittyen työtehtävien organisointiin tai muita organisaation sisäisiä ohjesääntöjä, jotka liittyvät työtehtäviin. Päivittäisessä toiminnassa ne tulevat yleensä esihenkilöltä joko suullisesti tai kirjallisesti esitettyinä. Työjohtomääräyksillä esihenkilö ei voi kuitenkaan puuttua virkamiehen tekemien päätösten ja esittelyiden sisältöön tai virkamiehen harkintavallan käyttöön.⁶² Tämä tarkoittaa, että työnantaja voi antamallaan määräyksillä edellyttää työntekijältä esimerkiksi, miten työtä tehdään sekä milloin ja missä työtä tehdään. Lähtökohtaisesti työntekijä on velvollinen noudattamaan näitä työjohtomääräyksiä elleivät ne ole selkeästi lainvastaisia tai muualla ole toisin määritelty, kuten virkaehtosopimuksissa.

Virkavastuuseen liittyy hyvin kiinteästi myös erilaisten seuraamusten mahdollisuus tilanteissa, joissa virkamies tai viranhaltija laiminlyö tehtäviään tai syyllistyy virkavirheeseen. Lievemmissä tilanteissa työnantaja voi direktio-oikeutensa nojalla antaa työjohtollisen huomautuksen, mutta seuraamukset voivat kuitenkin olla myös hallinnollisia tai rikosoikeudellisia⁶³. Vakavimmissa tilanteissa palvelussuhde voidaan irtisanoa tai purkaa.

⁶⁰ Mäenpää, 2023, s. 1319–1320.

⁶¹ Bruun ja muut, 1995, s. 145; Hirvonen ja Mäkinen, 2006, s. 148.

⁶² Mäenpää, 2023, s. 1321–1323.

⁶³ Mäenpää, 2023, s. 1348.

Lisäksi virkamiehelle tai viranhaltijalle voi syntyä vahingonkorvausvastuu aiheuttamastaan vahingosta. Bruun ja muut tuovat esille hyvin keskeisen virkamiesten ja viranhaltijoiden oikeusturvan, jolla pyritään varmistamaan hallinnossa tehtyjen päätösten lainmukaisuus sekä hyvän hallinnon menettelyperiaatteiden toteutuminen⁶⁴.

Työnantaja voi siis edellyttää direktio-oikeutensa nojalla missä työtä tehdään. Lähtökohdiana virkamiehellä ja viranhaltijalla on työntekopaikan osalta lähityö, joka ilmenee lainsäädännöstä sekä virka- ja työehtosopimuksista. Virkapaikka, jossa virkamies suorittaa virkaansa kuuluvia tehtäviä määrätään nimittämispäätöksen tai nimittämiskirjan yhteydessä (VirkamL 6 e §). Viranhaltijoilla tämä ilmenee viranhoitomääräyksestä (KvHL 9 §). Virkapaikka on jossain työnantajan osoittamassa tilassa, mutta esimerkiksi yksilön koti ei voi olla virkapaikkana.

Virkasuhteeseen liittyen etätyö ei siis tuo lainsäädännöllisiä eroja lähityöhön verrattuna, vaikka työtä tehdään muualla kuin työnantajan osoittamassa virkapaikassa. Kyse on enemmänkin käytännön toteuttamiseen liittyvissä kysymyksissä, joita kukin hallinnon yksikkö ohjeistaa erikseen etätyöhön liittyvissä sopimuksissa.

3.2 Työoikeudellinen sääntely etätyössä

Suomen lainsäädännössä ei ole erillistä etätyötä koskevaa lakia, vaan etätyötä säännellään yleisen työoikeudellisen ja virkasuhdetta koskevan lainsäädännön puitteissa. Etätyön keskeisiä periaatteita on kuitenkin tarkennettu EU-tasolla tehdyssä puitesopimuksessa, joka luo yhteiset kehykset etätyön järjestämiselle ja toimii ohjaavana välineenä kansallisessa sääntelyssä. Lisäksi sekä Euroopan unioni että Kansainvälinen työjärjestö (ILO) tarjoavat yleisen oikeudellisen viitekehyksen etätyöhön liittyville kysymyksille,

⁶⁴ Bruun ja muut, 1995, s. 281, 314.

mutta käytännön sääntely ja soveltaminen määräytyvät kuitenkin pääosin kansallisella tasolla⁶⁵.

Julkisen sektorin työnantajaa ja virkamiestä koskevat keskeiset oikeussäännökset löytyvät virkamieslaista sekä viranhaltijalaista. Näiden lisäksi muun muassa virkaehtosopimukset täydentävät ja tarkentavat niiden sisältöä. Virkamiesten työelämän yleistä lainsäädäntöä säännellään myös monissa palvelussuhteita koskevissa yleislaeissa, jotka koskevat muun muassa työturvallisuutta ja työaika⁶⁶. Kuten aiemmin tutkielmassa tuli esille, niin virkasuhteeseen liittyvä vahva perustuslain mukainen lainalaisuus ja sen erottaa työsopimussuhteesta ennen kaikkea julkisen vallan käyttöön liittyvät tehtävät. Julkisen vallan käytön ja lainalaisuuden myötä valvontavelvollisuus ja esihenkilövastuu saa erityispiirteitä julkisella sektorilla. Tämä tarkoittaa, että työoikeudellista sääntelyä on tarkasteltava laajemmin ja siihen tulee ottaa mukaan muun muassa hallinnon oikeusperiaatteet, jotta toiminnan lainmukaisuus voidaan varmistaa.

Työnantajan direktio-oikeuden merkitys ei lähtökohtaisesti muutu etätyössä. Direktio-oikeuteen perustuen työnantaja voi virkasuhteissa edellyttää milloin työtä tehdään ja missä työtä tehdään. Virkamiehen tai viranhaltijan pyynnöstä työnantaja voi tehdä työntekijän kanssa etätyösopimuksen. Työnantaja arvioi ensin etätyöhön liittyvät olosuhteet, jonka jälkeen virkamies tai viranhaltija on oikeutettu sovitusti tekemään määrätyn virka paikan ulkopuolella etätöitä, ellei esteitä ilmene. Suomen lainsäädännössä ei ole omaa käsitettä etätyölle. Yleisesti etätyö voidaan määritellä päätelaitteella suoritettavaksi työnteoksi, jota tehdään virkamiehen tai viranhaltijan esittämässä paikassa tämän omasta tahdosta, ja jonka työnantaja on hyväksynyt. Työntekijä ei voi itse tulkita olonsa etätyöhön oikeutettu, koska se edellyttää aina työnantajan suostumuksen.⁶⁷

⁶⁵ Sirokha ja muut, 2025, s. 689.

⁶⁶ Mäenpää, 2023, s. 1274.

⁶⁷ Voutilainen ja muut, 2024, s. 81, 98.

Julkisella sektorilla hallinnon yksiköt määrittävät itse ohjeistuksen etätöihin, koska niissä on monenlaisia yksikkö- ja toimintakohtaisia käytäntöjä. Ohjeistuksella on kuitenkin pyrittävä yhtenäisiin käytäntöihin, joilla turvataan myös tasapuolinen kohtelu hallinnossa.⁶⁸ Etätö perustuu myös aina vapaaehtoisuuteen, jonka lisäksi työntekopaikan hyväksymisessä on huomioitava etätöympäristön turvallisuus työntekijälle, mutta myös esimerkiksi tietoturvaan liittyvät näkökohdat on huomioitava.

Etätö määräyksellä työnantaja voi velvoittaa yhden virkamiehen, ryhmän tai koko henkilöstön etätöihin⁶⁹. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi laajemmassa epidemiatilanteessa, kuten koronapandemian aikaan tapahtui. Tilanteissa määräyksen kohteina olevia henkilöitä kuullaan ja kyse on enemmänkin suosituksesta, jolloin sovittuna ajankohtana etätö sallitaan sekä työteonpaikka määritellään sovituin ehdoin⁷⁰. Lähtökohteisesti virkasuhteissa organisaatiot päättävät itse etätö käytännöistään ja niihin liittyvistä säännöistä. Työnantajan selkeällä ohjeistuksella on korostunut rooli etätöön onnistumisessa. Työnantajalla on myös oikeus keskeyttää etätö, jos sääntöjä rikotaan tai esimerkiksi työturvallisuuden havaitaan vaarantuneen.

Direktio-oikeuteen ja valvontaan liittyen kotirauhan piiri asettaa kuitenkin etätöille huomattavasti lähityötä merkittävämmän rajauksen PL 10 § säännöksen yksityisyyden suojan myötä. Esihenkilöllä säilyy valvonnassa oikeus antaa direktio-oikeutensa perusteella työn suorittamista koskevia määräyksiä ja valvoa niiden toteutumista, mutta esimerkiksi työntekijän kotiin ei voi mennä ilman suostumusta suorittamaan valvontaa. Tarve käydä työntekijän kotona voisi tulla kysymykseen esimerkiksi työturvallisuuteen tai työaikojen valvontaan liittyen. Valvonnan toteuttamistavassa korostuvat organisaation selkeät tavoitteet sen toteuttamisessa ja käytännön toteutustapojen selkeys.

⁶⁸ Valtiovarainministeriö, 2025, Etä- ja hybridityön periaatteet ja palvelussuhteen ehdot, s. 1.

⁶⁹ Voutilainen ja muut, 2024, s. 94.

⁷⁰ Voutilainen ja muut, 2024, 94–95.

Julkisella sektorilla etätöissä työaika määräytyy työaikalain (872/2019, TAL) perusteella, jota täydentävät virka- ja työehtosopimukset. Etätöitä ei ole rajattu työaikalain soveltamisen ulkopuolelle. TAL 34 §:n mukaan työehtosopimuksilla voidaan poiketa tietyiltä osin, mitä työaikalaisissa on säädetty. Julkisella sektorilla on käytössä useita erilaisia työaikamuotoja, joista on sovittu erikseen virka- ja työehtosopimuksissa. Etätö on työajaksi luettavaa aikaa, jossa työaika määräytyy lähtökohtaisesti sopimuksen mukaisesti. Työajaksi luetaan se aika, joka käytetään työntekoon ja jolloin työntekijä on velvollinen olemaan työntekopaikalla työnantajan käytettävissä (TAL 3 §). Työnantaja voi direktio-oikeutensa nojalla antaa myös työaikoja koskevia määräyksiä. Tässä kohtaa voidaan todeta, että oikeus antaa näitä määräyksiä työntekijälle on myös vain työajalla. Poikkeuksena voi tulla työntekoon liittyvä varallaolo, joista kuitenkin sovitaan erikseen.

Työaikalain 2 §:stä ilmenee mahdolliset poikkeukset soveltamisalasta, jotka on hyvä huomioida. Tällaisia tilanteita tulee arvioida aina tapauskohtaisesti ja kokonaisuus huomioon ottaen. Oikeussäännöksen mukaan työaikalakia ei sovelleta sellaisiin tehtäviin, joissa työaika ei pystytä ennalta määrittelemään tai valvomaan ja työntekijä voi päättää itse työajastaan. Työaikalain arvioinnissa todettiin, että työ on muuttunut enemmän ajasta ja työntekopaikasta riippumattomaksi eikä etätöitä ei voi asettaa eri asemaan suhteessa lähityöhön⁷¹. Korkein oikeus on jo aiemman työaikalain soveltamisalan kohdalla katsonut, että kotona tehtävää työtä ei voi asettaa eri asemaan lähityön kanssa. Perusteluisaan korkein oikeus totesi, että työnantaja oli pystynyt riittävästi käyttämään direktio-oikeuttaan työntekoon opastamiseen ja valvontaan työaikojen noudattamisessa.⁷²

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että etätöiden määrittelyä ei ole kirjattu työaikalakiin kovinkaan selvästi. Etätöitä ei siis ole määritelty tarkkarajaisesti myöskään työlainsäädännössä. Työnantajan velvollisuuteen kuuluu valvoa, että työaikalain piiriin kuuluvia työaikoja ja siihen liittyvää sääntelyä noudatetaan työntekijöiden toimesta, eikä etätö tuo asiaan muutosta. Hallinnon eri yksiköt voivat itse sopia erilaisista työajan

⁷¹ HE 158/2018 vp, s. 35.

⁷² KKO 2002:36.

seurantaan liittyvistä valvonta- ja raportointikäytännöistään, ottaen huomioon niiden lainmukaisuuden. Tavoitteena on ollut etätyössä, että myös työaikojen raportointi perustuisi pitkälti luottamukseen⁷³.

Tapauksessa C-55/18 CCOO unionin tuomioistuimelta oli pyydetty ottamaan kantaa työaikadirektiivin 2003/88/EY (artikla 3, 5 ja 6) ja EU:n perusoikeuskirjan 31 (2) artiklan tulkintaan, niiden velvoittavuudesta pitämään kirjaa työajanseurannasta. Ratkaisussaan EUT totesi, että työnantajalla on velvollisuus järjestää työajan seuranta. EUT ohjeistaa ratkaisussaan jäsenvaltioita käyttämään harkintavaltaa käytännön toteuttamisessa liittyen työaikakirjanpitojärjestelmiin, koska eri toimialoilla on hyvin erilaiset tarpeet.⁷⁴

Todettakoon, että Suomen oikeuskäytännössä ei löydy ratkaisuja, joissa käsitellään juuri työaikakysymyksiä etätyössä. Mahdollinen syy tähän on etätyön voimakas kasvu vasta viime vuosina, ja siitä ei ole ehtinyt muodostua tapauksia vielä ylimpiin oikeusasteisiin. Tapauksia onkin arvioitava muun työaikaa koskevan oikeuskäytännön perusteella.

Etätyössä työntekijältä odotetaan itsensä johtamisen taitoja ja työajan valvonnassa oman haasteensa voikin muodostaa työntekijän työn ja vapaa-ajan hämärtyminen. Tällöin on vaarana työntekijän kuormittuminen ja työkyvyn heikkeneminen. Työnantajan velvollisuuteen kuuluu huolehtia myös etätyössä turvallisista työtavoista ja työntekijän työkyvystä muun muassa kuormituksen osalta⁷⁵.

Työaikojen raportointien käytännöistä voidaan sopia esimerkiksi etätyösopimuksessa, mutta myös niissä on eri käytäntöjä hallinnon yksiköissä. Selkeillä ja yhtenäisillä ohjeilla on myös hyvä sopia, miten yhteydenotot etätyötä tekeviin työntekijöihin toteutetaan. Raportointien toteuttamisessa on lisäksi huomioitava hallinnon oikeusperiaatteet, esimerkiksi kuinka usein ja laajasti raportointia on suoritettava suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Työaikojen valvonta vaikuttaa olevan etätyössä haastavampaa, kuin lähityössä, jossa lähtökohtaisesti esihenkilöt näkevät työntekijöitä ja pystyvät myös tarvittaessa

⁷³ HE 158/2018 vp, s. 36.

⁷⁴ Asia C-55/18, CCOO v. Deutsche Bank SAE, EU:C:2019:402.

⁷⁵ Työsuojeluhallinto, 2026.

reagoimaan erilaisiin tilanteisiin nopeammin. Tämä voikin aiheuttaa joissain tilanteissa tulkinallisia haasteita työajan seurantaan ja valvontaan liittyen, jolloin dokumentoinnin merkitys korostuu.

3.3 Työnantajan huolehtimisvelvoite etätyössä

Työnantajalla on lainmukainen huolehtimisvelvollisuus ja tarve myös puuttua välittömästi havaitsemiinsa epäkohtiin kaikkien työntekijöiden kohdalla. Työnantajan tehtävänä on myös huolehtia työturvallisuudesta ja työhyvinvoinnista lähtökohtaisesti riittäväällä ohjeistuksella ja seurannalla. Lisäksi työnantajan täytyy huolehtia, että osaaminen on sillä tasolla, että työtä voidaan tehdä turvallisesti. Työsuojeluvastuu koskee myös etätyötä, mutta edellä käsitellyn työajan valvonnan lisäksi myös työsuojeluvastuuseen liittyvä valvonta on lähityötä rajatumpaa. Nämä rajoitukset liittyvät lähtökohtaisesti kotona tehtävään työhön, joka kuuluu kotirauhan suojaamaan piiriin. Etätyöympäristössä työsuojelussa erityistä huomiota on kiinnitettävä henkistä kuormitusta aiheuttaviin tekijöihin, mutta myös työergonomia on huomioitava⁷⁶. Etätyö on tuonut mukanaan uudenlaisia haasteita myös työturvallisuudelle ja työhyvinvoinnille. Kansainvälisestikin on haluttu korostaa huolehtimisvelvoitteeseen liittyen ennaltaehkäisyn ja vuorovaikutuksen merkitystä, koska etätyöhön liittyvät riskit ovat hajanaisempia kuin esimerkiksi lähityössä sekä usein psykososiaalisia⁷⁷.

Etätyö kuuluu työsuojelulainsäädännön piiriin, johon kuuluu joukko erilaisia velvoittavia lakeja ja erilaisia säädöksiä, joiden tarkoituksena on suojella muun muassa työn liiallisen kuormittavuudelta ja huolehtia työturvallisuudesta. Euroopan unionin työturvallisuutta ja työterveyttä koskeva oikeussäädös on keskeinen osa suomalaista työsuojelujärjestelmää⁷⁸. Etätyön puitesopimuksen 8 artiklan mukaan työnantaja on vastuussa työntekijän työterveydestä ja työsuojelusta direktiivin 89/391/ETY mukaan sekä asiaan

⁷⁶ Helle, 2004, s. 209.

⁷⁷ Sirokha ja muut, 2025, s. 691.

⁷⁸ Saloheimo, 2016, s. 7.

kuuluvien muiden direktiivien, kansallisen lainsäädännön sekä ohjeiden mukaisesti. Hyvin keskeinen on myös virkasuhteisiin ja etätöön sovellettava työturvallisuuslaki, jolla pyritään parantamaan työympäristöä ja työolosuhteita työntekijöiden työkyvyn turvaamiseksi ja ylläpitämäksi.

Työturvallisuuslakia sovelletaan myös työhön, jota työntekijä tekee kotonaan tai muussa osoitetussa paikassa, huomioon ottaen työnantajan työhön ja työolosuhteisiin kohdistuvat rajoitukset (TTurvL 5 §). Oikeussäännön mukaan laki tuo työnantajalle velvollisuudet myös etätöissä, mutta tuoden samalla oikeudellisia rajoituksia lain soveltamiseen kotirauhan piiriin. Hallituksen esityksen mukaan työnantajalle ei voi asettaa sellaisia velvollisuuksia toimia tilanteissa, joita ei lainmukaisesti eikä käytännössä ole mahdollista toteuttaa PL 10 §:ssä turvattua yksityisyyden suojaa koskevassa ympäristössä⁷⁹.

Työturvallisuuslain 8 § velvoittaa yleisesti työnantajan tarpeellisilla toimilla huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. TTurvL 8 §:ää voidaan pitää työolosuhteiden oikeussääntöjen yleislausekkeena, joissa yleensä säädetään melko laajasti tavoite- ja vaatimustasoista⁸⁰. TTurvL 8.1 §:n mukaan työnantaja on huomioitava myös työntekijän henkilökohtaiset ominaisuudet, jotka voivat edellyttää yksilöllisiä toimenpiteitä työturvallisuuteen ja työhyvinvointiin liittyen. Tällaisina tekijöinä on katsottu olevan muun muassa työntekijän ammattitaito, työkokemus, ikä ja muut vastaavat tekijät⁸¹. Keskeisenä tavoitteena kuitenkin on, että työnantaja on tietoinen työympäristön riskitekijöistä ja työolosuhteiden arvioinnin sekä kehittämisen on oltava johdonmukaista⁸². Työnantajalla on siis velvollisuus huolehtia etätöympäristön turvallisuudesta ja työntekopaikkaan liittyvistä järjestelyistä työnantajan onkin tehtävä riittävät dokumentoinnit.

⁷⁹ HE 59/2002 vp, s. 28.

⁸⁰ Saloheimo, 2016, s. 70.

⁸¹ HE 59/2002 vp, s. 29.

⁸² HE 59/2002 vp, s. 18.

TTurVL 8.4 §:n mukaan työnantajan on myös jatkuvasti tarkkailtava työympäristöä ja työtapojen turvallisuutta sekä toteutettujen toimenpiteiden vaikutusta, ollen näin tietoinen työpaikan tapahtumista⁸³. Tämä tarkoittaa muun muassa esihenkilön aktiivisia ennakkoivia toimia, joilla pyritään ohjaamaan ja seuraamaan turvallisuuteen sekä työhyvinvointiin liittyviä näkökohtia. Hallituksen esityksen mukaan jatkuva tarkkailuvelvoite kattaisi niin fyysisen kuin psyykkisenkin työturvallisuuden ja työhyvinvoinnin⁸⁴. Ala-Mikkulan näkemyksen mukaan jatkuvan tarkkailuvelvoitteen yleisluontoisuuden vuoksi tilanteita on arvioitava tapauskohtaisesti. Tarkkailuvelvoitteen voidaan katsoa korostuneen ennen kaikkea tilanteissa, joissa työntekijöille on esimerkiksi osoitettu uusia työtehtäviä.⁸⁵

Hyvin keskeinen oikeussäännös on työnantajan velvollisuus työn vaarojen selvittämiseen ja arviointiin (TTurVL 10 §). Tähän riskiarviointiin liittyvään oikeussäännöksen mukaan työnantajan on työn ja toiminnan luonne huomioiden selvitettävä sekä tunnistettava työolosuhteisiin liittyvät riskitekijät, jotta tarvittaviin toimenpiteisiin olisi mahdollista ryhtyä. Mahdollisuuksien mukaan riskitekijät on pyrittävä poistamaan tai arvioimaan niiden merkitys työturvallisuudelle ja työhyvinvoinnille. Lain esitöissä huomioon olisi otettava muun muassa kyseisen toimialaan liittyvät erityispiirteet ja niissä olisi mahdollista soveltaa parhaiten katsottuja menetelmiä. Riskitekijöiden tunnistamisen ja selvittämisen tulisi olla suunnitelmallista ja jatkuvaa sekä tarvittaessa siihen voisi käyttää ulkopuolista asiantuntijaa, kuten työterveyshuoltoa. Tällaisten asiantuntijoiden käyttö ja heidän antamat toimintaohjeet eivät kuitenkaan poista työnantajan vastuuta.⁸⁶

Etätyöympäristön osalta on huomioitava, että työnantajan mahdollisuudet tunnistaa ja selvittää erilaisia työturvallisuuteen ja työhyvinvointiin liittyviä riskitekijöitä ovat lähi-työtä rajatummalla. Kuten aiemmin tutkimuksessa on tullut esille, niin työnantaja ei voi ilman työntekijän suostumusta kotirauhan suojan takia mennä tämän kotia tekemään

⁸³ Hietala ja muut, 2025, s. 97.

⁸⁴ HE 59/2002 vp, s. 31.

⁸⁵ Ala-Mikkula, 2020, s. 138.

⁸⁶ HE 59/2002 vp, s. 32–33.

vaadittavia tarkistuksia tarpeen tullen. Etätöön puitesopimuksen 8 artiklan mukaan myös kotona tehtäviin tarkastuksiin tarvitaan ennalta ilmoittaminen ja työntekijän suostumus. Muualla etätöpaikoissa suoritettaviin tarkistuksiin puitesopimuksen mukaan tarkistuksia suorittavilla henkilöillä on pääsy lainsäädännön ja työehtosopimusten asettamissa rajoissa. Kotona suoritettavassa etätöössä työntekijä onkin tarvittaessa velvollinen selvittämään työnantajalle työskentelyolosuhteita yksityisyytensä rajoissa. Lisäksi työntekijän omavalvonta korostuu laadukkaan ja turvallisen työskentelyn takaamiseksi.

Valvontavelvollisuuden ja yleisen huolehtimisvelvollisuuden täyttymiseen liittyvänä keskeisenä ennakkollisena oikeussäännöksenä on TTurvL 14 §, jonka mukaan työntekijälle on annettava opetusta ja ohjausta. Työnantajan velvollisuus on antaa työntekijälle riittävät tiedot työpaikan riskitekijöistä ja huolehdittava tämän ammatillisesta osaamisesta työtapaturmien ehkäisemistä varten. Lain esitoissa on haluttu korostaa opetuksen ja perehdyttämisen tärkeyttä työskentelyolosuhteisiin ja oikeanlaisiin työmenetelmiin, joiden tavoitteena on turvallinen työskentely⁸⁷. Etätöympäristön on katsottu vaativan tilannekohtaista arvioita opetuksen ja perehdyttämisen osalta kotirauhan piirin asettaman suojan takia.

Kotona tehtävän työn on toisaalta katsottu vaativan entisestään työnantajalta opastusvelvollisuutta. Tässä on kuitenkin tunnistettu työnantajan toimintamahdollisuuksien rajoitteet, ja ettei työnantaja tästä syystä välttämättä tunnista työskentelyolosuhteita riittävästä.⁸⁸ Työturvallisuuden ja työhyvinvointiin liittyvät riskit etätöympäristössä ovat myös hyvin tapauskohtaisia. Keskeisimmät riskit etätöympäristössä katsoisin liittyvän henkiseen kuormitukseen ja työergonomiaan. Toimintatapojen ja työprosessien koulutuksella sekä perehdyttämällä onkin katsottu olevan työntekijöiden työhyvinvoinnin kannalta positiivisia vaikutuksia esimerkiksi työstressin vähentymiseen etätöön digitaalisessa ympäristössä⁸⁹.

⁸⁷ HE 59/2002 vp, s. 36.

⁸⁸ HE 59/2002 vp, s. 28; Ala-Mikkula, 2020, s. 163.

⁸⁹ Gang ja muut, 2023, s. 365–366.

3.4 Viranomaisohjeiden ja määräysten merkitys

Viranomaisten toimintaa ohjataan myös julkisella sektorilla annettavilla ohjeilla ja määräyksillä, joilla voi olla vaikutuksia myös kansalaisten asemaan. Tässä tutkimuksessa tarkastelu kohdistuu kuitenkin niiden merkitykseen hallinnon sisäisessä toiminnassa. Viranomaisohjeilla ja määräyksillä on keskeinen merkitys sisäisessä toiminnassa, sillä ne täydentävät lainsäädäntöä sekä niillä pyritään yhtenäisiin käytäntöihin. Niillä tarkennetaan organisaation sisäisiä toimintatapoja, mikä on erityisesti tärkeää silloin, kun sääntely on yleisluonteista tai jättää harkintavaltaa viranomaiselle. Lisäksi niiden tarkoitus on myös varmistaa lainsäädännön tasapuolinen ja oikea soveltaminen hallinnossa. Hallinnon määräykset ovat oikeudellisesti sitovia ja lainalaisuusperiaate huomioiden niitä voidaan antaa valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä⁹⁰.

Tutkimuksessa on aiemmin tuotu esille, että työjohto- ja valvontamääräykset voivat olla esimerkiksi organisaation sisäisiä ohjesääntöjä työtehtäviin liittyen, joita työnantaja tai esihenkilö voi antaa direktio-oikeuden perusteella. Ohjeilla ja määräyksillä on tärkeä merkitys enemmänkin käytännön toteuttamiseen liittyvissä asioissa. Ohjeella tarkoitetaan yleensä jonkinlaista suositusta tai opastavaa neuvoa, jolla pyritään pääsemään johonkin tavoitteeseen. Hallinnolliset ohjeet ovat yleisiä sääntöjä, mutta lähtökohtaisesti ne eivät yleensä ole yhtä sitovia kuin oikeussäännöt⁹¹. Ohjeita on kuitenkin syytä noudattaa ja niiden huomioimatta jättäminen vaatii perustellun syyn. Työnjohtoa ja valvontaa koskevien ohjeiden laiminlyönnin ei olla arvioitu kuuluvan virkavelvollisuuksiin ja olevan siinä yhteydessä virkavastuun peruste⁹². Ohjeilla on hyvin merkittävä käytännön merkitys toiminnassa, mutta erilaisten sisäisten ohjeiden laatimisessa on kuitenkin tärkeää huomioida niiden lainmukaisuus. Virkatehtävien hoidossa vaaditaan lähtökohtaisesti asianmukaista toimintaa ja ohjeistuksella pyritään myös tukemaan hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista.

⁹⁰ Oikeusministeriö, 2026, 13.9 Hallinnon sisäiset määräykset.

⁹¹ Mäenpää, 2023, s. 216; PeVL 30/2005 vp s. 6.

⁹² Seppälä, 2022, s. 52.

Määräyksellä tarkoitetaan yleensä velvoittaa käskyä tai esimerkiksi päätöstä, jota lähtökohtaisesti on noudatettava. Mäenpään mukaan hallinnon sisäisiin asioihin rajoittuvilla määräyksillä tarkoitetaan hallinnollisia normeja, jotka voivat sisältää esimerkiksi tehtävien suorittamista suuntaavia määräyksiä. Hänen mukaansa hallintonormeja antaa viranomaisessa ylemmät tahot, jotka myös ohjaavat ja valvovat viranomaisia. Mäenpään mukaan hallinnollisen määräyksen laiminlyönti tai sen vastainen toiminta voidaan myös arvioida virkavirheeksi, josta voi seurata virkavastuu.⁹³

Esihenkilövastuun näkökulmasta viranomaisohjeet ja -määräykset eivät kuitenkaan poista vastuuta valvonnan asianmukaisesta toteuttamisesta. Esihenkilön velvollisuutena on huolehtia siitä, että annettu ohjeistus ja määräykset ovat lainmukaisia, ajantasaisia ja riittäviä sekä työntekijät ymmärtävät niiden sisällön. Esihenkilön on myös aktiivisesti seurattava ohjeiden noudattamista ja puututtava tarvittaessa havaitsemiinsa epäkohtiin. Tämä tarkoittaa, että ohjeiden tai määräysten antaminen ei pelkästään täytä valvontavelvollisuutta, vaan se edellyttää jatkuvaa ja järjestelmällistä seuranta. Tämä korostuu erityisesti etätyössä, jossa työn tekeminen tapahtuu erillään muusta työyhteisöstä ja valvonta on rajoitetumpaa, kuten tutkimuksessa on tullut esille. Puutteellinen ohjeistus tai epäselvät toimintatavat voivat viitata siihen, ettei virnomainen ole huolehtinut asianmukaisesti valvontavelvollisuudestaan.

3.5 Virkamiesoikeudellinen vastuu

Virkamiesoikeudellinen vastuu liittyy olennaisesti julkisen sektorin esihenkilöiden valvontavelvollisuuteen. Virkavastuu on monella tapaa tiukempaa ja laajempaa kuin tavallinen oikeudellinen vastuu, mutta virkamiehellä on myös erityinen lainsäädännöllinen suoja virkatehtäviä hoitaessaan⁹⁴. Virkavastuun perussäännös ilmenee PL 118 §:stä, jonka mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkavastuu koskee

⁹³ Mäenpää, 2023, s. 137.

⁹⁴ Koskinen & Kulla, 2019, s. 327.

sekä hallinnon sisäistä toimintaa että kansalaisiin kohdistuvia virkatoimia, mutta tässä tutkimuksessa tarkastelu kohdistuu hallinnon sisäisen toimintaan. Oikeussäännös tarkentuu erityislainsäädännössä, kuten virkamieslaissa ja viranhaltijalaissa.

Oikeuskirjallisuudessa oikeudellisen virkavastuun lisäksi on mainittu erityisenä vastuuna myös tosiasiallinen vastuu, jolla ei ole oikeudellisia seuraamuksia. Tosiasiallinen vastuu liittyy lähtökohtaisesti virkatehtävien asianmukaiseen hoitamiseen.⁹⁵ Tällä tarkoitetaan yleensä vastuuta, joka liittyy toiminnan tehokkuuteen ja laatuun. Tosiasiallisen virkatoiminnan jääminen rikosoikeudellisen vastuun ulkopuolelle on kuitenkin todettu olevan tulkinnanvaraista ja esimerkiksi toimimalla selvästi vastoin hallinnon oikeusperiaatteita voi syyllistyä virkavelvollisuuden rikkomiseen⁹⁶.

Virkamies tai viranhaltija voi joutua virkavastuuseen, jos hän toimii virkatehtävissään vastoin lakia tai laiminlyö tehtäviään. Rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään rikoslain 40 luvussa, jossa säädetään virkarikoksissa ja virkamiehen rikosoikeudellisesta vastuusta. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu virkavastuun koskevan tasapuolisesti kaikkea virkatehtävien suorittamista⁹⁷. Rikosoikeudellisten rangaistuksien määrääminen kuuluu yksinomaan tuomioistuimen toimivaltaan. Mahdollisia seuraamuksia RL 40 luvun mukaan ovat sakkoa tai vankeutta. Näiden lisäksi virkarikoksista voidaan tuomita erityisrangaistuksia, joita ovat varoitus ja viraltapano (RL 6:1).

Rikosoikeudellisen rangaistuksen lisäksi virkamiehen tai viranhaltijan virheelliseen menettelyyn tai muuten epäasialliseen toimintaa voidaan reagoida muillakin tavoilla, kuten hallinnollisilla seuraamuksilla. Virkavelvollisuuksien laiminlyönnistä virkamiehelle voidaan antaa esimerkiksi VirkamL 24 §:n kirjallinen varoitus. Vähäisistä rikkomuksista esihenkilö voi myös antaa työnjohdollisena toimenpiteenä virkamiehelle suullisen tai kirjallisen huomautuksen⁹⁸. KvHL 35.3 §:n mukaan viranhaltijalle on annettava mahdollisuus

⁹⁵ Koskinen & Kulla, 2019, s. 330.

⁹⁶ Bruun ja muut, 1995, s. 221.

⁹⁷ Bruun ja muut, 1995, s. 213.

⁹⁸ Koskinen ja Kulla, 2019, s. 338.

korjata menettelynsä ennen varoitusta. Kunnallishallinnossa oikeussäännöksellä korostetaan virkamiesoikeutta selvemmin varoituksen asemaa ennen irtisanomista edeltävänä toimenpiteenä⁹⁹.

Virkavirheellä aiheutetusta vahingosta voi seurata myös vahingonkorvausvastuu. Virkamies ja viranhaltija vastaavat aiheuttamastaan vahingosta PL 118.3 §:n mukaisesti. Perustuslain oikeussäännös viittaa vahingonkorvauslakiin (412/1974), jonka 3 luvussa säädetään vahingonkorvausvastuun perusteista ja määräytymisestä. Vahingonkorvausvastuun syntyminen edellyttää lähtökohtaisesti tahallisuutta tai tuottamusta. Lisäksi vahingosta aiheutuvassa suoritusvelvollisuudessa työnantaja toimii lähtökohtaisesti vastuussa virkamiehen aiheuttamista vahingoista.

Esihenkilövastuun näkökulmasta valvontavelvollisuus edellyttää etätyössä aktiivista ja jatkuvaa toiminnan seuraamista sekä tarvittaessa puuttumista epäkohtiin. Mikäli esihenkilö laiminlyö valvontavelvollisuutensa esimerkiksi laiminlyömällä ohjauksen, voi se johtaa vastuuseen, kuten erilaisiin hallinnollisiin seuraamuksiin tai vakavammissa tapauksissa rikosoikeudelliseen vastuuseen. Lisäksi esihenkilö voi joutua vahingonkorvausvastuuseen, mikäli laiminlyönti aiheuttaa vahinkoa.

⁹⁹ Koskinen ja Kulla, 2019, s. 339.

4 Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella miten voimassa oleva lainsäädäntö, ja oikeusperiaatteet säätelevät etätyössä esihenkilön valvontavelvollisuutta julkisella sektorilla. Tarkastelu keskittyi alkuun hallinnon oikeusperiaatteisiin, ja todettiin miten ennen kaikkea PL 10 §:n yksityiselämän suoja ja kotirauhan piiri rajoittavat vastuuvollisuutta sekä miten niitä voidaan tulkita käytännössä. Tutkimuksen toinen näkökulma oli tarkastella miten eri säädökset määrittävät valvontavelvollisuuden rajat ja miten ne ohjaavat toimintaa. Julkisella sektorilla lainsäädännön noudattaminen on tärkeää ja esihenkilötyöltä edellytetään erityistä huolellisuutta. Oikeudelliset erityispiirteet, kuten hallinnon oikeusperiaatteet ja virkasuhdetta koskeva sääntely rajaavat työnjohto- ja valvontaoikeutta, mutta oikeudellisen sisällön todetaan pysyvän samana, kuin lähityössä.

Tutkimuksessa on todettu hyvän hallinnon periaatteiden ohjaavan valvontavelvollisuuden toteuttamistapaa ja erilaisten valvontatoimenpiteiden hyväksyttävyyttä on arvioitava ennen kaikkea suhteellisuusperiaatteen kannalta. Havaintojen perusteella se vaatii eräänlaista intressipunnintaa työnantajan valvontaintressien ja työntekijän kotirauhan piirin sekä yksityisyyden välillä etätyöympäristössä. Tutkimuksessa todettiin, että etätyötä ei ole määritelty lainsäädännössä, mutta esimerkiksi työaikalain esitöiden mukaan sitä ei voi asettaa eri asemaan suhteessa lähityöhön. Tutkimuksessa myös havaittiin, että Suomen oikeuskäytännössä ei löydy juurikaan ratkaisuja etätyöhön liittyen.

Etätyön puitesopimuksen todettiin määrittelevän yhteiset puitteet ja se toimii ohjaavana etätyön tekemiselle myös Suomessa. Etätyön oikeudellinen määrittely tukeutuu paljon vuonna 2002 laadittuun puitesopimukseen ja tarkoituksenmukaista voisi olla tarkastella, vastaako se enää muuttunutta etätyön työympäristöä, mutta myös esimerkiksi hybridi-työtä. Merkittävä muutos on ollut ennen kaikkea digitalisaation kehityksessä.

Julkisella sektorilla erilaisten viranomaisohjeiden todettiin tutkimuksen mukaan toimivan keskeisenä apukeinona valvonnan toteuttamisessa ja täydentämässä lainsäädäntöä. Tutkimuksen perusteella esihenkilövastuun osalta valvontavelvollisuuden

toteuttaminen edellyttää selkeää ohjeistusta ja töiden organisointia, huomioiden niiden tasapuolisuus sekä lainmukaisuus. Valvontavelvollisuuden toteuttaminen edellyttää esihenkilöiltä myös aktiivista toimintaa ja puuttumista havaittuihin epäkohtiin, koska se liittyy olennaisesti myös viranomaisen sisäiseen valvontaan.

Virkasuhteisiin todettiin liittyvän vahva perustuslainmukainen lainalaisuus, mutta virkamiesten ja viranhaltijoiden yleisissä velvollisuuksissa ei todettu olevan oleellisia eroja. Virkasuhteisiin todettiin liittyvän myös hyvin kiinteästi erilaisten seuraamusten mahdollisuus tilanteissa, joissa tehtäviä esimerkiksi laiminlyödään.

Työturvallisuuslain mukaan työnantajalla on lainmukainen huolehtimisvelvollisuus ja tarve myös puuttua välittömästi havaitsemiinsa epäkohtiin kaikkien työntekijöiden kohdalla eli myös etätyötä tekevien. Työnantajalla todettiin olevan velvollisuus huolehtia työturvallisuudesta ja työhyvinvoinnista riittävällä ohjeistuksella ja seurannalla, joka liittyi osittain luottamukseen sekä työntekijöiden omavalvontaan. Huolehtimisvelvoitteessa on haluttu korostaa ennaltaehkäisyä, koska etätyöhön liittyvien riskien on todettu olevan lähityötä hajanaisempia. Kotirauhan suojaaman piirin rajoituksista huolimatta vastuu työnantajalla ja esihenkilöillä kuitenkin säilyy, vaikka valvontamahdollisuudet ovat rajoittuneet. Käytännön toteutuksessa voi kuitenkin esiintyä organisaatiokohtaisia eroja.

Etätyön todetaan vaikuttavan merkittävästi valvontavelvollisuuden toteuttamiseen, joka johtuu ennen kaikkea perustuslain asettamista yksityisyyden ja kotirauhan suojan rajoista. Havaintojen perusteella voimassa oleva lainsäädäntö antaa lähtökohtaisesti riittävän kehyksen valvontavelvollisuuden toteuttamiseen. Nykyinen lainsäädäntö ei kuitenkaan anna kaikilta osin yksiselitteisiä vastauksia, mikä lisää tulkinnanvaraisuutta. Havaintojen perusteella lainsäädännön uudistamisen sijasta tarve on enemmän täsmentämiselle ja selkeyttämiselle. Nämä liittyvät vastuunjaon selkeyttämiselle ja valvonnan rajojen määrittelylle etätyössä.

Lähteet

- Ala-Mikkula, E. (2020). *Työnantajan työsuojeluvastuu : tutkimus työnantajan keskeisistä työsuojeluvollisuuksista sekä niissä työnantajan työsuojelutoiminnalle asetetusta vaatimustasosta* [akateeminen väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Alma Talent.
- Bruun, N., Mäenpää, O. & Tuori, K. (1995). *Virkamiesten oikeusasema*. Otava.
- European Trade Union Confederation: ETUC. (2025). *Framework agreement on telework*. Noudettu 1.3.2026 osoitteesta <https://www.etuc.org/en/framework-agreement-telework>
- Gang, L., Zheng, Q. & Mengyao, X. (2023). How do human resource practices help employees alleviate stress in enforced remote work during lockdown? *International Journal of Manpower*, vol. (44), 354–369. <https://doi.org/10.1108/IJM-11-2021-0645>
- Helle, M. (2004). *Etätyö*. Edita Publishing Oy.
- Hietala, H., Hurmalainen, M. & Kaivanto, K. (2025). *Työsuojeluvastuuopas* (16. painos). Alma Insights.
- Hirvonen, K. & Mäkinen, E. (2006). *Kunnallinen viranhaltija : Oikeudellisen aseman sääntely*. Edita Prima Oy.
- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? : opas oikeustieteen metodologiaan*. Helsinki. Noudettu 11.3.2026 osoitteesta <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/20149471-38b2-4cc8-94b7-2f6b3feed81d/content?page=37>
- Kolehmainen, A. (2016). Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa T. Miettinen (toim.): *Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta*. Edita. 106–134, Edilex. Noudettu 2.3.2026 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/kirjat/16170.pdf>
- Koskinen, S. (2014). Sovitun työntekopaikan muuttamisesta työnantajan toimesta. Edilex 2014/12. *Edita Publishing Oy*, 1–16. Noudettu 2.3.2026 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/13520.pdf>

- Koskinen, S. & Kulla, H. (2019). *Virkamiesoikeuden perusteet* (8. painos). Alma Talent Oy.
- Kulla, H. & Salminen, J. (2024). *Hallintomenettelyn perusteet* (12. painos). Alma Talent Oy.
- Kunta- ja hyvinvointityönantajat. (2021). *Etätyössä tarvitaan työn hyvää organisointia*. Noudettu 1.3.2026 osoitteesta <https://www.kt.fi/palvelussuhde/tyoelaman-kaytannot/etatyo>
- Mäenpää, O. (2023). *Hallinto-oikeus* (3. painos). Alma Talent Oy.
- Mäenpää, O. (2024). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet* (7. painos). Edilex Kustannus.
- Määttä, T. (toim.). (2018). *Oikeudellisen ajattelun perusteita*. [Itä-Suomen yliopisto]. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-2853-5>
- Salin, L. (2025). Kasvokkain vai digitaalisesti? Etäjohtajien viestinnän tavoitteet ja arvonluonti asiantuntijapalveluyrityksissä. *Prologi – Viestinnän ja vuorovaikutuksen tieteellinen aikakauslehti*, 21(2), 62–68. <https://doi.org/10.33352/prlg.157181>
- Saloheimo, J. (2016). *Työturvallisuus : perusteet, vastuu ja oikeusturva* (3. painos). Alma Talent Oy.
- Seppälä, M. (2022). *Virkamiehen velvollisuus noudattaa työnjohtomääräyksiä* [lisensiaatintyö, Tampereen yliopisto]. Trepo. <http://www.urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-202206165707>
- Sirokha, D., Chanysheva, G., Pohorielova, O., Denysiuk, M. & Boyko, S. (2025). Adapting ILO Occupational Safety and Health Standards to New Challenges: Remote Work and Hybrid Employment Models. *Journal of Law, Market & Innovation*, vol. 2025 (3), 683–701. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.13135/2785-7867/12841>
- Stenvall, J. (2021). *Ihmiskeskeinen hallinnon uudistaminen: hallintoreformien toteutus monimutkaisessa yhteiskunnassa*. Tietosanoma / Art House Oy.
- Työsuojeluhallinto. (2026). *Etätyö*. Työsuojelupalvelun verkkopalvelu. Noudettu 26.3.2026 osoitteesta <https://tyosuojelu.fi/tyoolot/tyoymparisto/etatyo>
- Valtiovarainministeriö. (2025). *Etä- ja hybridityön periaatteet ja palvelussuhteen ehdot* (VN/33986/2025-VM-2). Noudettu 1.3.2026 osoitteesta

<https://vm.fi/documents/10623/1115054/Et%C3%A4-%20ja%20hybridity%C3%B6n%20periaatteet%20ja%20palvelussuhteen%20eh-dot,%20SU,%2011.11.2025.pdf/e09e44d2-e2ae-999b-29f4-13a579bedfe1/Et%C3%A4-%20ja%20hybridity%C3%B6n%20periaatteet%20ja%20palvelussuhteen%20eh-dot,%20SU,%2011.11.2025.pdf?t=1763040675520>

Voutilainen, T., Muukkonen, M., Kurvinen, E. & Korhonen, S. (2024). Etätyöpaikka – onko sillä väliä? *Liikejuridiikka* (1/2024), 78–98.

Virallislähteet

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

HE 59/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työturvallisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 158/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työaikalaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Oikeusministeriö. (n.d.). *Lainkirjoittajan opas*. Noudettu 1.4.2026 osoitteesta <https://lainkirjoittaja.finlex.fi/13-saadosten-lajit-ja-saadostaso/13-9/#jakso-13-9-1>

PeVL 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 16/2004 vp. Hallituksen esitys ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälisen turvasäännösten hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen liitteen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden

turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta, alusrekisterilain muuttamisesta ja rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 30/2005 vp. Hallituksen esitys työntekijän eläkelain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 18/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi ampumaaselain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta sekä kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ampumaaseiden, niiden osien ja komponenttien sekä ampumatarvikkeiden laittoman valmistuksen ja kaupan torjumista koskevan lisäpöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Oikeuskäytäntö

C-55/18, CCOO v. Deutsche Bank SAE

KHO 2002:36

KHO 2011:112

KHO 2019:103

TT 2015–15