



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Hanna Niskanen

# **Palvelussuhdevastuu julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnoilla**

Hallinnollisen virkavastuun ja työsuhdeperusteisen vastuun vertailu

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma  
Hallintotieteiden maisteri

Vaasa 2024

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Hanna Niskanen		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Palvelussuhdevastuu julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnoilla : Hallinnollisen virkavastuun ja työsuhdeperusteisen vastuun vertailu		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Julkisoikeus		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Niina Mäntylä		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2024	<b>Sivumäärä:</b>	102

---

**TIIVISTELMÄ:**

Julkisten tehtävien hoitaminen viranomaisorganisaatioiden ulkopuolella herättää oikeudellista pohdintaa vastuukysymyksistä. Oikeusvaltion periaate edellyttää, että kaikilla hallinnollisilla viranomaisilla on oltava selkeä lakisääteinen perusta toimivaltaansa, ja julkisen vallan käyttö on perusteltava asetettujen lakien mukaisesti. Virkamiesten erityisen oikeudellisen aseman ja virkavastuun tarkoitus on taata julkisen vallan käytön, esimerkiksi hallinnollisen päätöksenteon lainmukaisuutta, yhtenäisyyttä ja objektiivisuutta. Suomalainen vastuujärjestelmä on yksilöperusteinen ja virkavastuu säännökset pohjautuvat perustuslain 118 §:n perusteellakin nimenomaisesti vastuuseen virkatoimista, virkamies vastaa itse virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnat tarkoittavat hallinnon verkostoista ja monitoimijaista rakennetta, jossa julkis- ja yksityisoikeuden rajat ovat hämärtyneet. Rajapinnoilla toimimiseen liittyy perustuslain 124 § julkisten hallintotehtävien siirtämisestä yksityiselle sekä julkisen vallan käytön arviointi. Rikosoikeudellinen ja vahingonkorvausoikeudellinen vastuu toteutuu osittain palvelussuhteesta riippumatta tilanteissa, jossa käytetään julkista valtaa.

Yhteistä palvelussuhteisiin kuuluvilla hallinnollisilla seuraamuksilla on niiden perustuminen työnjohto- ja valvontaoikeuteen niin virkamiehen, kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijan kuin työsuhteisen työntekijän kohdalla. Hallinto-oikeudellinen virkavastuu tulee kyseeseen vain virkasuhteissa. Tilanteissa, joissa julkisissa tehtävissä työskentelee työsuhteinen henkilöstö, työnjohto-oikeuteen perustuvat hallinnolliset seuraamusmenettelyt eivät ole yhtäläisiä virkasuhteeseen verrattuna, mutta hyvin lähellä toisiaan. Hallinto-oikeudellisen virkavastuun ja työsuhdeperusteisen vastuun eroavaisuuksia tutkitaan lainopillisella metodilla, joka tarkoittaa voimassa olevan oikeuden systemaattista tulkintaa tukeutuen oikeuskirjallisuuteen ja oikeuslähteisiin kuten lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön. Voimassa olevan oikeuden mukaan ei ole sellaista palvelussuhdetta, joka mukautuisi sellaisenaan rajapintojen ja niin kutsuttujen hybridiorganisaatioiden ympäristöön. Sen vuoksi tutkielma toteutuukin virka- ja työsuhdetta vertaillen ja tutkimalla sitä, mikä vaikuttaa palvelussuhteen määräytymiseen rajapinnoilla.

Koska virkavastuun tarkoitus on ennen kaikkea turvata julkisen toiminnan ja tehtävien lainmukaisuutta erityisesti julkisen vallan käytön yhteydessä eikä vain virka-asemassa, vastuukysymyksien kohdalla on ollut keskustelua vastuun kohdentumisesta tiettyihin tehtäviin tai julkisen vallan käyttöön, kuten käytäntö onkin julkisen vallan käytön kohdalla rikosoikeudellisessa ja vahingonkorvausoikeudellisessa vastuussa. Esimerkiksi Ruotsalainen yhden palvelussuhteen malli ja siihen liitettävä vastuu pohjautuu tehtävien luonteeseen eikä palvelussuhteeseen, koska on katsottu tärkeäksi, että julkiseen toimintaan liitetty vastuu kattaa kaiken julkisen toiminnan, myös yksityisoikeudellisia piirteitä sisältävän.

---

**AVAINSANAT:** Virkavastuu, virkamiesoikeus, työoikeus, julkinen valta, yksityistäminen, ulkoistaminen

## Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkimuksesta ja sen taustasta	6
1.2	Tutkimuskysymykset ja tutkimusmenetelmä	11
2	Rajapinnat	17
2.1	Oikeudelliset reunaehdot	17
2.1.1	Julkisen vallan käyttö ja julkinen hallintotehtävä	18
2.2	Julkisen ja yksityisen rajapinnoilla	20
2.3	Vastuu, kun julkinen tehtävä on annettu yksityiselle	27
2.3.1	Rikosoikeudellinen vastuu	30
2.3.2	Vahingonkorvausvastuu	34
3	Palvelussuhteet ja vastuu	37
3.1	Palvelussuhdevastuu rajapinnoilla	37
3.2	Vastuun kohdentuminen julkisiin tehtäviin	46
3.3	Kohti yhtä palvelussuhdetta?	49
3.3.1	Ruotsin yhden palvelussuhteen malli	51
4	Työnjohto-oikeus ja vastuu	54
4.1	Työnjohto- ja valvontaoikeus ja sen noudattamatta jättäminen	54
4.1.1	Hallinto-oikeudellisen ja rikosoikeudellisen vastuun suhteesta	59
4.1.2	Huomautus ja palvelussuhteen tosiasiallinen vastuu	63
4.1.3	Varoitus	65
4.1.4	Eryityssäännös määräaikaisesta erottamisesta	67
4.1.5	Irtisanominen ja purku	69
4.2	Oikeusturva hallinnollisiin seuraamuksiin	80
5	Johtopäätökset	85
	Lähteet	94

## Lyhenteet

AOA	Eduskunnan apulaisoikeusmies
Bet. KU	Konstitutionsutskottets betänkande
Dnro	Diaarinumero
EOAM	Eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan Unioni
HaVM	Hallintovaliokunnanmietintö
HE	Hallituksen esitys
HeHaO	Helsingin hallinto-oikeus
HL	Hallintolaki (434/2003)
HO	Hovioikeus
HätäKL	Hätäkeskustoiminnasta annettuun laki (692/2010)
Kela	Kansaneläkelaitos
KelaL	Laki kansaneläkelaitoksesta (731/2001)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KvhL	Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003)
KunL	Kuntalaki
LaVM	Lakivaliokunnanmietintö
LaVL	Lakivaliokunnanlausunto
LOA	Lagen om offentlig anställning
NPM	New public management

PeVL	Perustuslakivaliokunnanlausunto
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PolHall	Poliisin hallinnosta annettu laki (110/1992)
Prop	Proposition
PVL	Puolustusvoimista annettu laki (551/2007)
RL	Rikoslaki (39/1889)
RVHL	Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettu laki (577/2005)
Sote	Sosiaali- ja terveys
SOU	Statens offentliga utredningar
TSL	Työsopimuslaki (55/2001)
TT	Työtuomioistuin
TuHaO	Turun hallinto-oikeus
VahL	Vahingonkorvauslaki (412/1974)
Viranhaltijalaki	Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003)
VmL	Valtion virkamieslaki (750/1994)
VMLTK	Virkamieslautakunta
vp	valtiopäivät

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksesta ja sen taustasta

Viime vuosikymmenien aikana valtio on hajautunut ja pirstoutunut toisistaan erillisiksi yksiköiksi, samaan aikaan entiset julkisen ja yksityisen sektorin väliset rajat ovat hämärtyneet. Oikeudellinen erottelu yksityisen ja julkisen sektorin välillä on käynyt yhä haastavammaksi, sillä julkista valtaa käyttäviksi organisaatioiksi on auktorisoitu myös yksityisoikeudellisia organisaatioita.<sup>1</sup> Julkisen sektorin tehtävien hoitaminen viranomaisorganisaation ulkopuolella herättää oikeudellista pohdintaa. Kehityksellä on vaikutusta yksityisten ihmisten ja muiden oikeussubjektien oikeudelliseen asemaan ja vastuukysymyksiin<sup>2</sup>. Julkisoikeudessa seurataan tiukempaa määrämuotoisuutta ja lakisidonnaisuutta, kun taas yksityisoikeudellisissa tilanteissa on enemmän liikkumavaraa ja sopimusvapautta. Rajan määrittäminen julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen yhteistoiminnan välillä voi olla epävarmaa, sillä esimerkiksi kunnallisiin tehtäviin voidaan liittää yksityisoikeudellisia sopimuksia, samalla kun yksityisoikeudellisia tehtäviä voidaan hoitaa kunnallisen organisaation toimesta.<sup>3</sup>

Julksen hallinnon osalta oikeusvaltion periaate vaatii, että kaikilla hallinnollisilla viranomaisilla on oltava selvä lakisääteinen perusta toimeenpanovaltuuksilleen, ja julkisen vallan käyttö on perusteltava lain asettamin perustein. Erityisesti tämä periaate korostuu silloin, kun hallinnollinen viranomainen, kuten ministeriö, virasto, kunta tai yksittäinen virkamies tekee päätöksiä tai muita toimia, jotka vaikuttavat suoraan yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Oikeusvaltion periaate on siten olennainen edellytys kaikelle hallinnolliselle toiminnalle. Julkisten palveluiden tarjoamisessa oikeusvaltiollisuus on hieman lievempää, mutta silti lakisääteinen perusta on välttämätön kaikille sosiaalisille eduille tai palveluille.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Husa ja Pohjolainen 2014, s. 70.

<sup>2</sup> Mäntylä, Karjalainen, Korhonen, Siikavirta, Wenander ja Annola 2022a, s. 64.

<sup>3</sup> Komulainen 2010, s. 170.

<sup>4</sup> Mäenpää ja Fengler 2016, Luvussa 2.1 Rule of Law and the Executive.

Julkishallinto on kohdannut uudistuksia, viime vuosina julkishallinnon yksiköissä on pyritty entistä enemmän kohti yksityisen yrityksen kaltaista toimintaa tehokkuuden lisäämiseksi ja resurssien säästämiseksi. Pitkään jatkuneiden toimenpiteiden, kuten tulostavastuun, liikelaitostamisen ja yksityistämisen, vaikutukset ovat selvästi nähtävissä. Vaikka julkiset organisaatiot eivät tähtää voiton tavoitteluun samalla tavoin kuin yritykset, poliittiset tavoitteet ovat usein sidoksissa taloudelliseen tulokseen. Uuden julkisen hallinnon (New Public Management, NPM) kaltaisten reformien kautta julkisen hallinnon yksiköistä on tullut julkisen ja yksityisen yhteenliittymiä, jonka vuoksi julkisen ja yksityisen rajapinnat ovat hämärtyneet.<sup>5</sup> NPM korostaa taloudellisten mittareiden, kuten tuottavuuden, suurempaa merkitystä julkisen sektorin johtamisessa. Tämä lähestymistapa painottaa julkisen sektorin taloudellisia tavoitteita ja suoritusindikaattoreita. Lisäksi tämän reformin vaikutuksesta kasvoi näkemys siitä, että julkisella ja yksityisellä sektorilla on vähemmän perustavanlaatuisia eroja kuin aiemmin ajateltiin.<sup>6</sup>

Yksityinen toiminta nojaa pohjimmiltaan vapauten solmia sopimuksia, tehdä taloudellisia päätöksiä ja toteuttaa oikeustoimia. Yksityisen sektorin vaikutusvalta perustuu vastavuoroisiin, sopimuksellisiin oikeussuhteisiin ja niistä seuraaviin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tällaiset oikeussuhteet, kuten työsopimussuhteet, syntyvät molempien osapuolten tahdonilmausten perusteella. Sen sijaan että valta määriteltäisiin julkisen vallan käyttämisen kautta, keskeisinä perusteina toimivat yksityisautonomia ja yksityisen oikeushenkilön kyky sitoutua oikeussuhteisiin ja päättää omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Julkisoikeudellisiin palvelussuhteisiin eli virkasuhteisiin nimitetään henkilöt tehtäviinsä hallinnollisessa menettelyssä ja heitä koskevat erityinen virkavastuu. Työsuhteiset henkilöt tai yksityiset oikeushenkilöt eivät yleensä ole valtuutettuja julkisen vallan käytölle. Virkamieshallinnon periaate perustuu siihen, että hallinnollinen päätöksenteko edellyttää erityisiä oikeudellisia varotoimia. Sen tarkoituksena on taata

---

<sup>5</sup> Johanson, Liljeroos-Cork, Stenvall, Pekkola ja Rossi 2021, s. 44.

<sup>6</sup> Bossaert 2005, s. 9.

päätöksenteon lainmukaisuus, yhtenäisyys ja objektiivisuus julkisen vallan käytössä. Virkamiesten asema ja virkavastuu on suunniteltu takaamaan erityisasiantuntemus ja koulutus hallintotehtävien hoitamisessa, joissa käytetään julkista valtaa.<sup>7</sup>

Uuden julkisen hallinnon seurauksena virkamiesten palvelussuhteiden joustavoittaminen on muodostunut trendiksi monissa Euroopan maissa<sup>8</sup>. Suomessa julkisyhteisöjen palveluksessa on runsas määrä työsuhteista henkilöstöä. Etenkin kuntien ja hyvinvointialueiden henkilöstö on pääosin työsuhteista ja heitä onkin noin 310 000, kun taas valtion henkilöstöstä työsuhteisia on noin 7 500. Keskeisin syy valtion henkilöstön virkasuhteisuuteen on se, että valtion virkamiehet työskentelevät usein erilaisissa valvontaan, sääntelyyn ja turvallisuuteen liittyvissä tehtävissä, jotka usein voivat sisältää julkisen vallan käyttöä.<sup>9</sup> Yleinen Eurooppalainen kehityssuuntaus on, että julkishallinnon palvelussuhteet perustuvat työoikeuden sääntelykehikkoon ja henkilöstöpolitiikkaan, joissain maissa, esimerkiksi Ruotsissa, julkisen sektorin virkamiesten erillinen julkisoikeudellinen järjestelmä on korvattu sopimuksellisilla työsuhteilla<sup>10</sup>.

Virkavastuu hallinnollisena menettelynä voi toteutua, kun virkavelvollisuuksien laiminlyönti tai niiden rikkominen ei ole rikosoikeudellisesti rangaistavaa tai se ei ole aiheuttanut korvattavaa vahinkoa. Hallinto-oikeudellisia eli hallinnollisia seuraamuksia virkavastuun alana ei voida ulottaa työsuhteisiin julkisyhteisön työntekijöihin eikä yksityistämistilanteissa yksityisen organisaation työntekijöille. Työsuhteen kohdalla kuitenkin työsopimuslaki (55/2001) mahdollistaa samankaltaisilla perusteilla työoikeudelliset hallinnolliset seuraamukset kuten varoituksen, työsuhteen irtisanomisen sekä purkamisen.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Mäenpää 2023, s. 101, 102.

<sup>8</sup> Bønsing, Mäntylä ja Wenander 2023, s. 6.

<sup>9</sup> Mäenpää 2023, s. 1395, 1284.

<sup>10</sup> Bossaert 2005, s. 42.

<sup>11</sup> Mäenpää 2023, s. 1348.

Eurooppalaisessa kehityksessä näyttäisi olevan trendi, jossa julkisyhteisön ja valtion vastuuta korostetaan entistä enemmän. Suomessa kuitenkin rikosoikeudellinen ja hallinnollinen virkavastuu korostavat lainmukaisen käyttäytymisen ohjaamista eli yksilöön kohdistuvaa vastuuta, kun taas vahingonkorvausvastuu kohdistuu entistä enemmän julkisyhteisöön.<sup>12</sup> Lisäksi Eurooppalainen kehitys korostaa tuottamuksesta riippumattomien tekojen kohdalla julkisyhteisön vastuun merkitystä<sup>13</sup>, kuten Suomessa vahingonkorvausoikeudellisen virkavastuun kohdalla. Suomalainen vastuujärjestelmä virkavirheistä on yksilöperusteisempi verrattuna moniin muihin Euroopan maihin. Esimerkiksi tanskalainen järjestelmä perustuu niin kutsuttuun ministerijärjestelmään, jossa yksittäinen ministeri johtaa ministeriötään ja vastaa päätöksenteosta kyseisen ministeriön toimialalla<sup>14</sup>. Suomessa toimivalta virkatehtävien hoitamiseksi on valtuutettua ja siihen kuuluu henkilökohtainen vastuu. Kun vertaillaan Tanskaa, Ruotsia ja Suomea niiden valtionhallinnon virastojen ja laitosten toiminnan näkökulmasta, voidaan huomata, että Tanskalla on laajempi toimivalta ja mahdollisuus puuttua alaistensa yksiköiden päätöksiin ja toimintaan. Tämä järjestelmä heijastelee perinteistä eurooppalaista mallia, jossa valtionhallinnolla on vahvempi rooli ja valvonta alaistensa yksiköiden toimiin suhteen verrattuna muihin mainittuihin maihin, kuten Ruotsiin ja Suomeen.<sup>15</sup>

Julkisia palvelussuhteita koskevat normit eroavat yksityisen sektorin sopimussuhteista. Joustavuuden aste on erilainen eri puolilla Eurooppaa, mutta yleisesti trendinä on siirtymä virkamiesten sopimusperusteisempaan palvelussuhteeseen. Kehitys osoittaa, että virka- ja työsuhteiden erottelu ei ole ratkaisevaa virkamiehen erityisen aseman kannalta ja virkamies erityistehtävineen ja vastuineen voi työskennellä sekä julkisoikeudellisesti että yksityisoikeudellisesti.<sup>16</sup> Merkittävimmät syyt joustavuuskeskustelun taustalla ovat muuttuva kansalaisyhteiskunnan palveluympäristö,

---

<sup>12</sup> Mäntylä, Karjalainen, Korhonen, Siikavirta, Wenander ja Annola 2022a, s. 142.

<sup>13</sup> Mäntylä, Karjalainen, Korhonen, Siikavirta, Wenander ja Annola 2022b, s. 3.

<sup>14</sup> Wenander 2016, s. 58.

<sup>15</sup> Bønsing, Mäntylä ja Wenander 2023, s. 5.

<sup>16</sup> Krzywón 2022.

jolle on ominaista lisääntynyt kilpailu, tiukentuneet valtion budjetit, nopea teknologinen kehitys ja hitaampi talouskasvu sekä tarve tehostaa toimintaa ja lisätä tuottavuutta.<sup>17</sup>

Suomessa henkilö, joka on kärsinyt oikeuksiensa menetyksestä tai vahinkoa virkamiehen tai julkisen tehtävän hoitamisesta vastaavan henkilön laittoman toimenpiteen tai laiminlyönnin seurauksena, voi vaatia asianomaisen henkilön rangaistavaksi ja julkisen viranomaisen tai virkamiehen velvoittamista korvaamaan vahingon. Tanskassa vaatimukset on kohdistettava asianomaiseen viranomaiseen, koska vain sillä viranomaisella on päätösvalta, aikooko se nostaa syytteen tai hakea korvausta kyseistä virkamiestä vastaan.<sup>18</sup> Suomen hallinnolliset rakenteet eivät ole täysin keskitettyjä kuten monessa muussa Euroopan maassa. Suomessa valtionhallinto koostuu vahvoista ja itsenäisistä yksiköistä kuten ministeriöistä, keskusvirastoista ja laitoksista<sup>19</sup>. Hallinnollisten virastojen ja yksittäisten virkamiesten on toimittava itsenäisesti erityisen oikeudellisen sääntelyn perusteella. Tämä tarkoittaa omaehtoista itsenäisyyttä käyttäen toimivaltaa sekä myös siihen kuuluvaa yksilöllistä vastuuta päätöksistään.<sup>20</sup>

Erityisellä oikeudellisella ja yksilöperustaisella virkavastuulla tarkoitetaan virkatoimiin ja virkavelvollisuuksien noudattamiseen liitettyä vastuuta. Henkilöt, jotka ovat virkasuhteessa julkisyhteisöön ja hoitavat hallinnollisia virkatehtäviä, ovat virkavastuun piirissä, ja heitä koskevat virkavelvollisuudet. Lisäksi ne, jotka hoitavat julkisia luottamustehtäviä, ovat virkavastuussa tehtävänsä liittyen. Nykyään virkavastuu ei rajoitu enää pelkästään viranomaisten toimintaan. Perustuslain määrittelemien rajojen puitteissa myös muut kuin viranomaiset, kuten yhdistykset ja yritykset, joilla ei ole virkasuhteessa olevaa henkilöstöä, voivat hoitaa julkisia hallintotehtäviä ja tarjota lakisääteisiä julkisia palveluja. Samalla virkavastuu on laajennettu koskemaan myös muita kuin viranomaisen palveluksessa olevia henkilöitä, kun he osallistuvat julkisten

---

<sup>17</sup> Bossaert 2005, s. 10.

<sup>18</sup> Mäenpää ja Fenger 2019. Luvussa 5.3 Accountability.

<sup>19</sup> Bønsing, Mäntylä ja Wenander 2023, s. 4.

<sup>20</sup> Mäenpää ja Fenger 2019. Luvussa 1.1 The Structure of Administration.

hallintotehtävien hoitamiseen. Virkavastuun toteuttamistavat voivat kuitenkin vaihdella henkilön aseman ja suhteen julkisyhteisöön mukaan.<sup>21</sup>

## 1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimusmenetelmä

Tutkielman aiheena on palvelussuhdevastuu julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnoilla. Väliillinen julkishallinto on yksi esiintymä tutkimuksessa tarkoitetuilla yksityisen ja julkisen sektorin rajapinnoista. Lisäksi rajapintoja voivat olla yhteistyöt, tuottaja – tilaaja mallit, toimeksiantosopimukset ja muut yhteistyöt, jossa yhdistyvät julkisen sektorin ja yksityisen sektorin piirteet tai toimijat. Hallinnolliseen vastuuseen liittyen myös yksityisoikeudellisen työsuhteen esiintymät julkisyhteisössä tarkoittavat tutkielman kannalta rajapintoja ja julkisoikeuden ja yksityisoikeuden yhteenliittymänä. Aihetta tutkitaan erityisesti hallinnollisen seuraamusvastuun kannalta vertaillen hallinto-oikeudellista virkavastuuta sekä työsuhdeperusteista vastuuta. Tutkielma sivuaa myös muita virkavastuun muotoja eli rikosoikeudellista ja vahingonkorvausoikeudellista vastuuta etenkin niiden esiintymissä viranomaisorganisaation ulkopuolella. Rikosoikeudellinen vastuu hallinnollisten menettelyjen tavoin tarkoittaa rangaistusseuraamuksia, ja sen vuoksi rikosoikeudellisen vastuun esiintyminen tutkielmassa on runsaampaa. Rikosoikeudellista vastuuta tullaan käsittelemään tutkielmassa etenkin suhteessa hallinnolliseen vastuuseen. Hallinnollisella vastuulla ja hallinnollisilla seuraamuksilla tarkoitetaan tässä tutkielmassa kokonaisuutta, joka käsittää sekä hallinto-oikeudellisen virkavastuun että työsuhdeperusteisen seuraamusvastuun perustuen työoikeuteen ja yksityisoikeudellisiin seikkoihin.

Tutkielmassa systematisoidaan pirstaleista hallinnollisen vastuun käsitettä etenkin julkisen ja yksityisen sektorin yhteenliittymissä. Tutkielman pääkysymyksenä on, *miten hallinnollinen vastuu toteutuu julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnoilla?* Rajapinnoilla tarkoitetaan organisaatioita, jotka eivät kuulu suoraan julkishallintoon mutta hoitavat

---

<sup>21</sup> Mäenpää 2023, s. 1342.

julkista tehtävää tai käyttävät julkista valtaa toimissaan. Asettuminen julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnoille voi johtua myös esimerkiksi organisaation omistuksen, ohjauksen tai rahoituksen perusteella. Tutkimuksen tarkoitus on vastata myös alakysymyksiin, *milloin julkinen tehtävä voidaan siirtää viranomaiskoneiston ulkopuolelle? Kuinka vastuu toteutuu, kun julkinen hallintotehtävä siirretään yksityiselle? Millä perusteella virka- tai työsuhteen käyttäminen määräytyy? Mitä eroavaisuuksia hallinnollisilla seuraamuksilla ja niihin liittyen oikeusturvalla on virka- ja työsuhteessa?* Alakysymyksien on tarkoitus täsmentää vastausta tutkimuksen pääkysymykseen.

Tutkielmassa käytetään selvyuden vuoksi virallista termiä virkamies voimassa olevan valtion virkamieslain (750/1994) perusteella, vaikka sukupuolineutraalin ja ajan hengen mukaisen virkahenkilö-termin käyttäminenkin olisi ajankohtaista ja sopivaa. Virkavastuu kohdistuu virkamiehen lisäksi kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijoihin, jotka ovat virkasuhteessa. Selkeyden vuoksi tutkielmassa puhutaan yleisesti virkavastuun yhteydessä virkamiehistä, vaikka virkavastuu käsittääkin myös viranhaltijat. Vertaillen valtion virkamiehen sekä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijoiden hallinnollista virkavastuuta, termejä käytetään erillään. Valtion virkamiesten ja kunnan ja hyvinvointialueiden viranhaltijoiden lisäksi molemmissa työskentelee myös työsuhteisia työntekijöitä, joiden vastuu on erilainen riippuen suhteesta julkisyhteisöön ja henkilölle kuuluviin tehtäviin. Tutkielmassa ei käsitellä erikseen julkisia luottamustehtäviä hoitavia henkilöitä. Luottamushenkilöt eivät ole virka- eikä työsuhteessa julkisyhteisöön, mutta virkavastuu voi koskea luottamushenkilöitä tehtävien luonteen perusteella<sup>22</sup>.

Tutkielma palvelussuhdevastuusta ja hallinnollisen vastuun esiintymistä on lainopillinen, jossa käytetty metodi on oikeusdogmatiikka eli lainoppi. Tiedonintressi lainopille on tuottaa perusteltuja tulkinta-, punninta- ja systematisointi kannanottoja voimassa olevasta oikeudesta<sup>23</sup>. Lainopillisessa tutkielmassa käytettävän voimassa olevan oikeuden, oikeusnormien, oikeudenalan yleisien oppien, lainopin teorioiden ja

---

<sup>22</sup> Husa ja Pohjolainen 2014, s. 293.

<sup>23</sup> Kolehmainen 2015, s. 3.

kokonaisvaltaisen oikeusjärjestyksen systematiikan ja logiikan tarkastelemista kutsutaan systemaattiseksi tulkinnaksi. Lainoppi tulkitsee tekstejä ja näin ollen tutkielma on tulkintatieteellinen.<sup>24</sup> Tässä tutkielmassa tutkitaan yksityistämistä koskevaa lainsäädäntöä ja asiantuntijoiden lausuntoja julkisten hallintotehtävien siirtämisestä muulle kuin julkishallinnon organisaatioille. Lausuntoja ja muita oikeuslähteitä hyödynnetään tutkielman teossa, jotta voidaan arvioida esimerkiksi millaiset lähtökohdat nousevat esiin hallintotehtävän siirtämisessä. Oikeuslähteitä tulkitaan systemaattisesti myös osiossa, jossa tutkitaan virkasuhteeseen ja työsuhteeseen perustuvien vastuiden erotteluja. Erottelussa hyödynnetään oikeustapauksiin perustuvaa analyysiä. Näissä tapauksissa esitettyjä tuomioistuinten tulkintoja käytetään systematisoinnin tukena, samoin kuin oikeuskirjallisuuden jo olemassa olevia perusteluja ja syy-yhteyksiä.

Lainopissa pyrkimyksenä on tulkintakannanotto edellä mainittuja tutkimusmenetelmiä sekä oikeuslähteitä hyödyntäen. Lainopissa tutkimustulokset saadaan usein niin sanotun oivalluksen kautta. Oivalluksella tarkoitetaan saavutetun tiedon perustelemista oikeaksi konkreettisen todellisuuden tasolla<sup>25</sup>. Eli soveltamalla yleisluonteisten oivalluksien kautta syntyneitä oletuksia voimassa olevaan oikeuteen. Tulkinnan ei ole tarkoitus vain kuvailla objektiivisesti oikeusnormin taustalla olevaa totuutta, vaan pikemminkin luoda informaatioita oikeusnormin ajatussisällöstä sekä pyrkiä selvittämään ja täsmentämään sitä. Näin ollen myös tosiasiat edellyttävät tulkintaa ja esimerkiksi oikeustapauksien tulkinta edellyttää objektiivisen totuuden lisäksi selvitystä siitä, mitkä oikeudelliset faktat ovat merkityksellisiä ja mitkä eivät.<sup>26</sup> Hallinnollisen vastuun osalta tulkintakannanotto ja siihen liittyvät oivallukset edellyttävät eri oikeudenalojen lainsäädännön systematisointia. Oivalluksiin ja systematisoinnin tulkintaan pyritään pääsemään etenkin arvioimalla ja vertailemalla julkis- ja yksityisoikeudellisen sekä hallinto- ja työoikeudellisen lainsäädäntöä.

---

<sup>24</sup> Hirvonen 2011, s. 36 ja 39.

<sup>25</sup> Kolehmainen 2015, s. 7.

<sup>26</sup> Hirvonen 2011, s. 38.

Vallitseva lainoppi ja oikeuden systemaattinen tulkinta tarkoittaa käytännössä tulkintaa siitä, mikä on voimassa olevan oikeuden tietyn hetkinen sisältö vallitsevan lainopin eli oikeuskäsityksen mukaan. Lisäksi lainoppi tutkielma-alana sisältää vaihtoehdoisen lainopin, jossa ei haeta tietoa siitä, mikä voimassa olevan oikeuden sisältö on, vaan mitä sen pitäisi olla.<sup>27</sup> Tässä lainopillisessa tutkielmassa systematisoidaan ja tulkitaan voimassa olevaa oikeutta vallitsevan lainopin tavoin. Lainoppiin kuuluu kuitenkin ikään kuin sivutuotteena myös vaihtoehdoisen lainopin sisältyminen lainsäädännön tulkintaan ja järjestelyyn. Tulkintaan ja systematisointiin pyrkivän tutkimuksen sivulla voi syntyä myös havaintoja lainsäädännöllisistä ristiriidoista tai puutteista.<sup>28</sup>

Tutkielma palvelussuhdevastuusta muodostuu aineistosta, joka sisältää oikeuskäytäntöä lainopillisen metodin tavoin voimassa olevasta oikeudesta ja oikeuskirjallisuudesta, oikeuskäytännöstä eli oikeustapauksista, oikeusnormeista ja yleisistä opeista sekä teorioista. Oikeuslähdeoppi määrittelee tutkielman oikeudellisen materiaalin käyttöä lainopillisessa tulkinnassa ja systematisoinnissa. Oikeuslähdeoppi kuvaa oikeuslähteiden käyttöä sekä sääntelee oikeusjärjestystä säännellessään sen käyttöä ja keskinäisiä suhteita<sup>29</sup>. Oikeuslähdeoppiin perustuvat oikeuslähdenormit sääntelevät ja ohjaavat tutkielmassa käytettävien oikeuslähteiden tulkintaa- ja systematisointia.

Oikeuslähdenormit määrittelevät oikeuslähteiden hierarkian, etusijajärjestyksen ja periaatteen niiden käytölle eli oikeuslähteiden painoarvon. Oikeuslähteet eivät toimi metodina tutkielmassa vaan perustelevat siinä käytettävää tulkintaa.<sup>30</sup> Oikeuslähteet voidaan jakaa velvoittavuuden asteen mukaisesti vahvasti- ja heikosti velvoittaviin sekä sallittuihin oikeuslähteisiin<sup>31</sup>. Oikeuslähteiden jako on luokiteltu Suomessa perinteisesti seuraavasti; vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat laki ja asialähteenä maantapa.

---

<sup>27</sup> Kolehmainen 2015, s. 3.

<sup>28</sup> Kolehmainen 2015, s. 4.

<sup>29</sup> Hirvonen 2011, s. 41.

<sup>30</sup> Hirvonen 2011, s. 41.

<sup>31</sup> Aarnio 2011, s. 68–69.

Heikosti velvoittaviksi luokitellaan lainvalmistelutyöt sekä tuomioistuinratkaisut. Sallittuina oikeuslähteinä pidetään yleisesti oikeustiedettä sekä asialähteinä oikeusperiaatteita, moraalialueita ja niihin perustuvaa argumentointia.<sup>32</sup> Oikeuslähteet, tulkintaa ohjailevat menetelmät sekä oikeuslähdeoppi oikeuslähteiden käytöstä velvoittavat lainopillisessa tutkielmassa. Kuitenkin, kun yhtä oikeaa oikeuslähdeoppia ei katsota olevan, lainopillisesta tutkimuksesta tehtävien on selitettävä tarkoin omat oikeuslähdeopilliset ratkaisut ja tulokset.<sup>33</sup> Tässä tutkielmassa oikeuslähteinä ovat lainsäädäntö, erityisesti Suomen perustuslaki (731/1999), hallintolaki (434/2003), rikoslain 40. luku virkarikoksista (604/2002), valtion virkamieslaki ja laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijoista (304/2003) sekä työsopimuslaki. Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä kuten lainvalmistelutyötä esiintyy tutkielmassa muun muassa hallituksen esityksinä ja perustuslakivaliokunnan lausuntoina perustellen tulkintaa. Tuomioistuinratkaisuja käsitellään tuloksin ja tutkimuksen tukena sekä tuomaan konkreettista tutkielmaan.

Tutkielman ensimmäisessä pääluvussa (luku 2) tutkitaan edellytyksiä julkisen hallintotehtävän siirtämiselle viranomaisorganisaatioiden ulkopuolelle. Luvussa systematisoidaan julkisen vallan käyttöä, julkista hallintotehtävää sekä julkista palvelutehtävää sekä niiden erilaisia edellytyksiä tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa. Ensimmäisessä pääluvussa tutkitaan myös yleisesti virkavastuun mukautumisesta julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnoilla ja esitellään pääpiirteittäin rikosoikeudellisen ja vahingonkorvausoikeudellisen vastuun esiintymät rajapinnoilla. Tutkielman toisessa pääluvussa (luku 3) tutkitaan palvelussuhteen määräytymistä sekä hallinnollista vastuuta julkisen ja yksityisen rajapinnoilla. Voimassa olevan oikeuden ja lainsäädännön mukaan ei ole olemassa palvelussuhdetta, joka sellaisenaan mukautuu ympäristöön, jossa työsuhteen, että virkasuhteen käyttäminen olisi perusteltua<sup>34</sup>. Tutkielma perustuu sen vuoksi virkasuhteen ja työsuhteen eroavaisuuksiin ja vertailuun. Yhteistä virka- ja työsuhteella kuitenkin on sen perustuminen työnantajan työnjohto-oikeuteen.

---

<sup>32</sup> Hirvonen 2011, s. 43.

<sup>33</sup> Hirvonen 2011, s. 44.

<sup>34</sup> HE 291/1993 vp s. 27.

Kolmannessa pääluvussa (luku 4) tutkitaan seuraamismenettelyä mikä seuraa työnjohto-oikeuden noudattamattomuudesta ja niiden eroavaisuuksia virka- ja työsuhteessa. Virkasuhteessa tätä kutsutaan hallinnolliseksi virkavastuuksi, mutta työsuhteessa tällaiselle menettelylle ei ole virallista termiä vaan tässä tutkielmassa sitä käsitellään työsuhdeperusteisena vastuuna ja työoikeudellisena vastuuna hallinto-oikeudellisen virkavastuun parina. Hallinnolliset seuraamukset liittyvät keskeisesti työnjohtomääräyksien ja muiden palvelussuhteeseen kuuluvien velvollisuuksien noudattamiseen. Tästä syystä tutkielmassa käsitellään vain henkilökohtaisia irtisanomis- ja purkuperusteita eli työntekijästä tai virkamiehestä johtuvia individuaaliperusteita. Viimeisempänä tutkimuksessa kootaan johtopäätökset yhteen ja esitellään tutkielmassa ilmenneet tutkimusvastaukset hallinnollisen vastuun kohdentumisesta ja eroavaisuuksista rajapinnoilla.

## 2 Rajapinnat

### 2.1 Oikeudelliset reunaehdot

Julkisen ja yksityisen raja on madaltunut ja rajalinjaa on vedetty lähemmäksi julkishallinnon perustehtäviä ja julkisen vallan käyttöä. Taustalla on ajatus siitä, että julkishallinnon ei tarvitse itse tuottaa kaikkia palveluja. Muun muassa ulkoistaminen, yksityistäminen, kilpailuttaminen ja yhtiöittäminen ovat madaltaneet julkisen ja yksityisen rajaa runsaasti palveluja tuottavassa hyvinvointivaltiossa.<sup>35</sup> Hyvän hallinnon, perusoikeuksien ja yksilön oikeusturvan periaatteiden vuoksi on perusteltua säännellä julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle<sup>36</sup>. Perustuslain 124 § asettaa reunaehdot julkisen hallintotehtävän siirtämisestä muulle kuin viranomaiselle. Sen mukaan:

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Julkisen hallintotehtävän käsite kattaa tässä yhteydessä kokonaisvaltaisen valikoiman hallinnollisia tehtäviä, kuten lainsäädännön toimeenpanon ja päätöksenteon, joka liittyy yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksiin ja velvollisuuksiin.<sup>37</sup> Yksityisen harjoittama julkisen vallan käyttö sekä julkisen hallintotehtävän hoitaminen on siis perustuttava laissa merkittyy toimivaltasäännökseen. Perustuslain 124 §:n tulkinnassa huomioon otettavia näkökohtia liittyy useisiin perusoikeussäännöksiin, erityisesti oikeusturvan perusoikeussäännökseen (PL 21 §) ja säännökseen, joka velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen (PL 22 §). Tämä johtuu siitä, että perustuslain 124 § keskittyy oikeusturvan ja oikeudenmukaisen

---

<sup>35</sup> Mäenpää 2023, s. 58.

<sup>36</sup> HE 1/1998 vp s. 179.

<sup>37</sup> HE 1/1998 vp s. 179.

oikeudenkäynnin varmistamiseen, mikä on olennainen osa yksilön perusoikeuksien suojaa ja julkisen vallan toimintaa.

Perustuslain 119 §, joka käsittelee valtionhallinnon organisaatiota, ohjaa myös yksityistämistä koskevaa tulkintaa<sup>38</sup>. Tämä johtuu siitä, että valtionhallinnon rakenteen määrittelyllä on suora vaikutus siihen, miten valtion tehtäviä ja vastuita jaetaan eri toimijoiden kesken, mukaan lukien mahdolliset yksityistämistoimet. Perustuslain 119 §:n sisältö tukee näin ollen myös perustuslain 124 §:n tavoitteita varmistaa oikeudenmukainen ja lainmukainen hallinto. Lisäksi perustuslain 119 § määrittelee valtionhallinnon organisaation ja eduskunnan alaisten hallintojen välistä suhdetta koskevan vaatimuksen lailla säätämisestä. Tämä korostaa lainalaisuuden periaatetta julkisen vallan käytössä ja edellyttää, että valtionhallinnon rakennetta ja sen muutoksia ohjataan selkein lainsäädännöllisin puittein. Näin ollen perustuslain 124 §:n tulkinnassa on otettava huomioon monia näkökohtia, jotka liittyvät oikeusturvan, julkisen vallan tehtävien ja valtionhallinnon organisaation määrittelyn keskeisiin periaatteisiin. Valtionhallinnon organisaatioiden sekä eduskunnan alaisten hallintojen toimijuutta tarkastellaan palvelussuhdevastuun kannalta myöhemmin tutkielman luvussa 3.1 *Palvelussuhdevastuu rajapinnoilla*, jossa vertaillaan palvelussuhteen muotoa Verohallinnossa ja Kansaneläkelaitoksessa etenkin valtionhallinnon rakenteen kannalta.

### **2.1.1 Julkisen vallan käyttö ja julkinen hallintotehtävä**

Julkisen vallan käsite viittaa sekä tietynlaiseen toimintaan että tietynlaisiin toimijoihin. Yksipuolinen, toista osapuolta velvoittavan määräyksen tai päätöksen antaminen toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta on katsottu vakiintuneesti julkisen vallan käytöksi.<sup>39</sup> Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee aina pohjautua lakiin. Tämä tarkoittaa, että julkisen vallan käyttäjän toiminnassa on aina

---

<sup>38</sup> Saraviita 2011, s. 993

<sup>39</sup> HE 196/2002 vp s. 6 - 7.

oltava lopulta taustalla lainsäädäntöön perustuva toimivaltaperuste, joka on palautettavissa eduskunnan säätämään lakiin. Perustuslain esitöiden<sup>40</sup> mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan laajaan joukkoon hallinnollisia tehtäviä, jotka kattavat ainakin lakien toimeenpanon sekä päätöksentekoon liittyvät tehtävät yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksien, velvollisuuksien ja etujen osalta. Lisäksi hallituksen esityksessä perustuslaista todetaan, että julkisiin hallintotehtäviin voi kuulua myös julkisten palveluiden tarjoamiseen liittyviä tehtäviä.

Hallintolain (434/2003) esitöissä<sup>41</sup> viitataan hallintotehtäväksi toimintaa, johon liittyy yleisen edun toteuttamista. Julkisiin hallintotehtäviin voi liittyä oikeus käyttää julkista valtaa, mikä tarkoittaa hallintopäätösten tekemistä ja niihin liittyviä valmistelua ja toimeenpanoa. Julkisen vallan käyttö voi myös käsittää yksityishenkilöihin kohdistuvia käskyjä tai kieltoja. Tosiasiallisella hallintotoiminnalla viitataan julkisen hallinnon osaan, joka ei sisällä päätöksentekoa eikä suoranaisesti käytä julkista valtaa, eikä sillä pyritä saamaan välittömiä oikeusvaikutuksia<sup>42</sup>. Tällainen toiminta voi sisältää erilaisia hoitotehtäviä. Esitöissä Sote-uudistuksesta<sup>43</sup> mainittiin, että julkisen hallintotehtävän käsite ei ole täysin selkeä eikä sitä ole voitu täysin määritellä, mikä tarkoittaa sitä, että tuomioistuimet ja muut lainsoveltajat joutuvat arvioimaan sitä tapauskohtaisesti.

Julkinen hallintotehtävä tarkoittaa alaltaan laajempaa kuin julkinen valta. Julkisella hallintotehtävällä viitataan lainsäädännössä merkittyyneen ja tietyille elimelle tai yksikölle osoitetulle tehtävälle. Julkisiin hallintotehtäviin liittyy yleensä julkisen vallan käyttö, mutta se ei ole välttämätöntä.<sup>44</sup> Perustuslain 124 §:ssä säädetään myös erikseen merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Lain mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille. Säännöksen valmistelun yhteydessä merkittäväksi julkisen vallan käytöksi on katsottu esimerkiksi itsenäiseen harkintaan

---

<sup>40</sup> HE 1/1998 vp s. 179.

<sup>41</sup> HE 72/2002 vp s. 52–53.

<sup>42</sup> HE 241/2020 vp s. 682.

<sup>43</sup> LaVL 10/2021 vp s. 14. Sote-uudistuksella tarkoitetaan hanketta, jolla uudelleen järjestettiin sosiaali- ja terveystalvveluita.

<sup>44</sup> HE 196/2002 vp s. 8.

perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai muuten merkittävää tapaa vaikuttaa yksilön perusoikeuksiin.<sup>45</sup>

PL 124 § sisältää tulkinnanvaraa lain soveltajalle, sen takia oikeuskäytännön ja muun tulkintakäytännön soveltaminen onkin merkittävässä osassa sen tulkitsemisessa<sup>46</sup>. Perustuslain 124 § :ssä ei ole esimerkiksi erikseen säädetty, minkä tahon tehtäviä voidaan antaa viranomaisista ulkopuolisille<sup>47</sup>. Yhteiskunnallinen kehitys ja muuttuva hallinnon toimintaympäristö voivat muuttaa näkemystä siitä, tulisiko tietty toiminta pitää julkisena hallintotehtävänä, vaikka sitä olisi aiemmin pidetty sellaisena. Tämä kehitys vaikuttaa erityisesti tilanteisiin, joissa toiminta on alun perinkin ollut lähellä julkisten hallintotehtävien rajapintoja eikä selvästi määritellyllä julkisten hallintotehtävien ydinalueella.<sup>48</sup>

## 2.2 Julkisen ja yksityisen rajapinnoilla

Tehtävän tarkoituksenmukaisuus on oikeudellinen edellytys, joka vaatii tapauskohtaista arviointia. Hallinnon tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon paitsi hallinnon toiminnan tehokkuus myös yksittäisten ihmisten ja yhteisöjen tarpeet sekä hallintotehtävän perimmäinen luonne.<sup>49</sup> Tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa esiin voi nousta esimerkiksi resurssikysymykset. Hallituksen esityksessä<sup>50</sup> on arvioitu tietojärjestelmän toteutusta yksityisen toimijan kautta tarpeenmukaiseksi muun muassa sillä perusteella, että viranomaiselta voi puuttua riittävä asiantuntemus tietojärjestelmien toimintaperiaatteista tai kehittämismenetelmistä. Tietojärjestelmien kehittäminen alusta loppuun ei katsota olevan viranomaisen ydintoimintaa ja

---

<sup>45</sup> HE 1/1998 vp s. 179.

<sup>46</sup> Giordani ja Kava 2019, s. 2.

<sup>47</sup> Keravuori-Rusanen 2008, s. 290.

<sup>48</sup> Giordani ja Kava 2019, s. 5–6

<sup>49</sup> HE 1/1998 vp s. 179.

<sup>50</sup> HE 145/2022 vp.

järjestelmien kokonaisvaltaisesta kehittämisprosessista koituisi huomattavat kustannukset viranomaiselle.

Toimielimiä, jotka hoitavat PL 124 §:n nojalla jotakin julkisluonteista tehtävää kutsutaan välilliseksi julkishallinnoksi. Toiminta on yleensä tavanomaista yksityisoikeudellista toimintaa, mutta lisäksi toiminta saattaa sisältää julkisen vallan käyttöön liittyvää valtaa tai julkisen tehtävän hoitamista.<sup>51</sup> Välillisellä julkishallinnolla tarkoitetaan varsinaisen valtionhallinnon ulkopuolella toimivia, julkisia hallintotehtäviä hoitavia organisaatioita. Välillisen julkishallinnon elimet katsotaan kuitenkin kuuluvan laajassa merkityksessä julkishallintoon. Välillisuus viittaa organisaatioiden itsenäisyyteen ja omavastuiseen toimintaan sekä välillisiin johto- ja alaisuussuhteisiin verrattuna varsinaiseen julkishallintoon.<sup>52</sup>

Yksityisen tahon hoitaessa julkista hallintotehtävää kyseessä on pääsääntöisesti yhdistykselle, osakeyhtiölle tai säätiölle lain perusteella uskotusta toiminnasta ja ylläpitämisestä. Lakiperusteisia toimeksiantoja esimerkiksi palvelutehtäviä toteutetaan julkisoikeudellisesti, mutta tosialliset palvelut kuten toimeksiantosopimus siivoamisesta sovitaan pääsääntöisesti yritysten kanssa yksityisoikeudellisesti. Tällaista toimintaa ei ole tarpeen lukea välilliseen julkishallintoon, sillä toiminta ei lukeudu julkiseksi hallintotehtäväksi.<sup>53</sup> Julkinen sektori voi nykyään olla yhä useammin mukana yksityisoikeudellisissa oikeussuhteissa. Tällaisissa tilanteissa, joissa julkinen organisaatio on osapuolena yksityisoikeudellisessa suhteessa, mahdollisia riitoja tai vaatimuksia ei automaattisesti käsitellä hallintoriita-asioina pelkästään sen julkisoikeudellisen osapuoliaseman vuoksi. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi valtion tai kunnan tekemiä yksityisoikeudellisia sopimuksia tai vastuita koskevat kiistat käsitellään yleisissä tuomioistuimissa.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Husa ja Pohjolainen 2014, s. 222.

<sup>52</sup> Kulla ja Salminen 2021, s. 27.

<sup>53</sup> Kulla ja Salminen 2021, s. 27–29.

<sup>54</sup> KKO 2013:19 Tuomioistuimen toimivaltaa koskeva ratkaisu kohta 6.

Korkein oikeus on arvioinut ratkaisussaan<sup>55</sup> perustuslain 124 § :n soveltuvuutta kunnan ja yhtiön välisen ostopalvelusopimuksen yhteydessä. Kysymyksessä on ollut terveyskeskuksen toiminnan avuksi hankitusta tutkimustoimesta, joka ei ole sisältänyt itsenäistä hallinnollista päätösvaltaa tai muutoinkaan julkisen vallan käyttöä. Tapauksessa on ollut arvioitavana ensinnäkin se, onko kunnan ja yhtiön välinen sopimus hallintosopimus eli julkisoikeudellinen vai yksityisoikeudellinen etenkin, kun sopimuksen kohteena on julkisen hallintotehtävän hoitaminen. Ratkaisussa viitataan hallintolakiin<sup>56</sup>, jonka näkökulmasta tarkasteltuna julkisen organisaation tekemää yksityisoikeudellista sopimusta ei luokitella hallintosopimukseksi. Tässä tilanteessa julkinen organisaatio toimii yksityisoikeudellisessa sopimussuhteessa toisen osapuolen kanssa eikä käytä julkisen vallan valtuuksia. Korkein oikeus on arvioinut, että kyseisessä tilanteessa ei ole kyse julkisen vallan käytöstä eikä julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Vaan kysymys on siitä, että kunta täyttää julkista hallintotehtäväänsä hankkien siihen tarvitsemia palveluita ulkopuoliselta taholta ja vastuu palvelujen järjestämisestä ja sisällöstä säilyy edelleen kunnalla.

Julkiseksi hallintotehtäväksi voidaan katsoa tilanteet, joissa yksityiselle palveluntuottajalle on uskottu vastuu tuottaa lakisääteistä, esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelua. Tällaisessa tilanteessa yksityinen palveluntarjoaja toimii julkisen vallan vastuulle kuuluvassa tehtävässä, joka liittyy yksilön oikeuteen saada kyseistä palvelua.<sup>57</sup> Myös korkeimman oikeuden ratkaisussa<sup>58</sup> julkisen hallintotehtävän luonnetta on arvioitu vastuun kannalta ja on katsottu, että avustavan toimen ostopalvelusopimuksen kohdalla kyse ei ole julkisesta hallintotehtävästä etenkin, kun vastuu sen järjestämisestä ja sisällöstä säilyy kunnalla.

Yleinen kehitys viranomaistoimivaltuuksien luovuttamisessa on alkanut avustavasta roolista, jolloin perusvastuu on säilynyt viranomaisella tai yksittäisellä virkamiehellä. Vähittäin sääntely on laajentunut myös itsenäiseen toimijuuteen. Itsenäisen toimimisen edellytyksenä on se, että toimintoon liitetään rikosoikeudellinen virkavastuu, muutoksenhakuoikeus säilyy toimielimeen sekä se, että menettely on säännelty hyvän hallinnon periaatteiden ja ensisijassa hallintolain välityksellä.<sup>59</sup> Hallituksen esityksessä<sup>60</sup> on ehdotettu tehtäväksi säädösmuutoksia, joiden perusteella viranomainen voisi siirtää

---

<sup>55</sup> KKO 2013:19.

<sup>56</sup> HE 72/2002 vp s. 50.

<sup>57</sup> LaVL 10/2021 vp s. 13.

<sup>58</sup> KKO 2013:19.

<sup>59</sup> Saraviita 2011, s. 995.

<sup>60</sup> HE 145/2022 vp.

tiedonhallintatehtäviä viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Automatisoituja ratkaisuja aikaansaadaan pääsääntöisesti tietojärjestelmillä. Esityksen tarkoituksena on mahdollistaa automaattinen päätöksenteko julkisessa hallinnossa. Säädöksen perusteella suora dokumentointivelvollisuus ei koskisi vain viranomaista vaan osa dokumentaatiosta olisi hankittu yksityisen tietojärjestelmän dokumentaatiosta. Esityksessä on korostettu sitä, että laissa ei ole kysymys oikeudellisen harkintavallan siirtämisestä automatisoituun toimintaprosessiin eikä yksityiselle toimijalle. Sen sijaan tehtävässä on kyse automaatioprosessin teknisestä määrittelystä ja siihen liittyvässä dokumentoinnista kuten teknisestä toimintalogiikasta ja tietojärjestelmän teknisestä toteuttamisesta.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti hallintolakiin on lisätty uusi luku (8 b) asian automaattisesta ratkaisemisesta (laki hallintolain muuttamisesta 487/2023). Oikeudelliseen harkintaan ja päätöksentekoon liittyvä dokumentointi on katsottu keskeiseksi julkisen vallan käytöksi, jonka vuoksi kyseisen tiedonhallintatehtävän siirtäminen on perusteltua arvioida perustuslain 124 §:ssä säädetyt rajoitukset huomioiden. Säädöksessä on otettu huomioon myös näkökulma tehtävien antamisesta yksityiselle ja virkavastuu. Säädöksen alaiset yksityisen palveluksessa olevat henkilöt toimisivat tehtäviä hoitaessaan rikosoikeudellisella virkavastuulla ja myös vahingonkorvauslaki tulisi huomioida säädöksessä. Näin ollen tehtävien hoitaminen yksityisen tuottamana palveluna ei vaikuttaisi virkavastuun toteutumiseen tai sen arvioimiseen.<sup>61</sup>

Suureen osaan virkasuhteista ei kuulu oikeusvaikutteista päätösvaltaa. Mikäli palvelussuhteen luonteen muutos koskee virkaa, joka sisältää julkisen vallan käyttöä, tulee muutosta tulkita perustuslain 124 §:n kannalta.<sup>62</sup> Keravuori-Rusanen on luetellut<sup>63</sup> kolme tapaa julkisen hallintotehtävän ulkoistamiselle: Julkisen hallintotehtävän voi antaa

---

<sup>61</sup> HE 145/2022 vp.

<sup>62</sup> Saraviita 2011, s. 993.

<sup>63</sup> 2008, s. 299.

suoraan lailla muulle kuin viranomaiselle. Lakiin voidaan sisällyttää säännös, joka antaa viranomaiselle mahdollisuuden solmia sopimuksen yksityisen tahon kanssa julkisen hallintotehtävän suorittamisesta tai lakiin voidaan sisällyttää valtuutus, jonka nojalla voidaan säätää edelleen asetus hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Mitä enemmän julkisen vallan käyttö liittyy syvälliseen ja itsenäiseen harkintaan tai asioiden punnintaan, sitä keskeisemmäksi nousee vaatimus siirron oikeusperustasta lain mukaisuuden varmistamiseksi. Toiminnan yleisiä ehtoja, julkisten hallintotehtävien valvontaa, toimijan pätevyyttä ja luotettavuuden arviointia tai tehtäviä hoitavien virkavastuuta koskevia vaatimuksia ei voida esimerkiksi jättää sopimuksen tai viranomaispäätöksen varaan.<sup>64</sup>

Perustuslakivaliokunta on arvioinut lausunnossaan<sup>65</sup> viranomaistehtävien siirtämistä muulle kuin viranomaiselle PL 124 §:n valossa. Perustuslainmukaisuuden arviointi koskee hallituksen esitystä<sup>66</sup> ajoneuvoverolain (laki ajoneuvoverolaista 595/2006) 56 §:n muuttamisesta hallintotehtävien yksityistämisen kontekstissa. Arviointi koskee veronkannon aputoimintona katsottavaa puhelinpalvelua ja – neuvontaa ostopalveluna. Perustelut kytkeytyvät siihen, että avustavan puhelinpalvelun ei katsota sisältävän verotusta koskevaa päätöksentekoa ja näin ollen julkisen vallan käyttöä. Neuvonnassa on katsottu olevan kysymys toiminnan avustusluontoisuudesta, sillä neuvonta kuuluu päätoimisesti hallintolain 8 §:n perusteella viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnin kannanoton mukaan neuvonnassa on kysymys sellaisista julkisista tiedoista, jotka ilmenevät jo suoraan ohjeistuksessa ja viranomaisen internet sivuilla. Mikäli neuvonta vaatii syvällisempää tai tulkinnanvaraisempaa asiantuntemusta ja harkintaa, olisi asiassa käännyttävä viranomaisen neuvonnan piiriin.

Kun arvioidaan järjestelyjen tarkoituksenmukaisuutta, on tärkeää ottaa asianmukaisesti huomioon niiden taloudelliset vaikutukset. Lisäksi tilanteissa, jotka liittyvät perustuslain 124 §:ään on arvioitava, toteutuuko oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa<sup>67</sup> viitataan aiempaan tulkintakäytäntöön, jonka mukaan hallintotehtävän siirtäminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää, että toiminnassa noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioiden käsittelijät toimivat virkavastuulla.

Viranomaisen neuvontatyö, joka kuuluu viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin (HL 8 §) on siirretty yksityiselle toimijalle lain antaman valtuutuksen ja lain nojalla tehdyn

---

<sup>64</sup> Lavapuro 2018, s. 5–6.

<sup>65</sup> PeVL 11/2006 vp.

<sup>66</sup> HE 7/2006 vp.

<sup>67</sup> PeVL 11/2006 vp.

sopimuksen perusteella. Ajoneuvoverolain 56 §:ään on lisätty 3 momentti, jonka mukaan veronkantoviranomainen voi tehdä sopimuksen veronkantoon liittyvän avustavan puhelinpalvelun siirtämisestä perustuslakivaliokunnan lausunnon<sup>68</sup> sisältämien seikkojen valossa: Avustavalla puhelinpalvelulla tarkoitetaan toimintoja, kuten verovelvollisille tiedon välittämistä ajoneuvoveroa koskevasta lainsäädännöstä, ajoneuvojen verotusta koskevien tietojen antamista ja verovelvollisten ilmoitusten vastaanottamista. Perusoikeuksiin, oikeusturvaan ja hyvän hallinnon periaatteisiin viitaten henkilö, joka hoitaa avustavaa puhelinpalvelua, toimii virkavastuulla ja tehtävän hoidossa on noudatettava voimassa olevia lakeja. Sopimuksen myötä avustavassa puhelinpalvelussa ei voida hoitaa tehtäviä, joissa käytetään päätäntävaltaa verotukseen liittyen. Sopimus ei myöskään vaikuta veronkantoviranomaisen perustehtäviin tai viranomaisen velvollisuuksiin. Edellä perustuslakivaliokunnan lausunnossa arvioitiin, että avustava puhelinpalvelu ei lukeudu julkisen vallan eikä merkittävän julkisen vallan käyttämiseksi. Neuvonnassa on kysymys kuitenkin avustusluontoisuudesta huolimatta sen lakisääteisyden (HL 8 §) vuoksi julkisesta hallintotehtävästä.

Neuvonnan siirtämistä viranomaisen ulkopuolelle on arvioitu myös apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä<sup>69</sup> Verohallinnon käyttämän vuokratyövoiman kannalta henkilöverotuksen neuvonnassa. Verohallinto voi antaa tiettyjä avustavia tehtäviä yksityiselle taholle Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 b §:n mukaisesti. Esimerkiksi ilmoitusten vastaanoton, lajittelun ja tietojen tallentamisen, asiakirjojen tulostamisen ja kuorittamisen sekä sähköisen tiedoksiantojärjestelmän hallinnan antaminen on mahdollista sellaiselle yksityiselle taholle, jolla on tarvittavat tekniset valmiudet ja osaaminen näiden tehtävien hoitamiseen. Apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä<sup>70</sup> todetaan neuvontavelvollisuuden olevan julkinen hallintotehtävä ja viitataan Verohallinnosta annetun lain listaukseen tehtävistä, joiden siirrosta yksityiselle taholle on säädetty lailla. Apulaisoikeusasiamies huomauttaa, että tehtäviin ei kuulu Verohallinnon puhelinneuvontatehtävät ja olisikin tärkeää ja hyödyllistä saada perustuslakivaliokunnan kanta siitä, tulisiko Verohallinnon kohdalla myös säätää lailla vuokratyövoiman käytöstä.

Keskeinen eroavaisuus ajoneuvoverolakia koskevan neuvonnan sopimusperusteisessa ulkoistamisessa ja Verohallinnon vuokratyövoiman käyttäminen neuvonnassa on

---

<sup>68</sup> PeVL 11/2006 vp.

<sup>69</sup> AOA 29.12.2020 7302/2019 s. 7.

<sup>70</sup> AOA 29.12.2020 7302/2019 s. 13.

palvelussuhteen perusteella määräytyvä vastuu. Perustuslain 124 § korostaa lisäksi julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden asiantuntemusta ja asianmukaisen julkisen valvonnan toteutumista näiden henkilöiden kohdalla<sup>71</sup>. Palvelussuhdevastuun toteutumista ja eroavaisuuksia vuokratyöhenkilöstön kohdalla tarkastellaan tarkemmin luvussa 3.1 *Palvelussuhdevastuu rajapinnoilla*.

Perustuslain 124 §:n soveltamista koskevassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on huomattavissa vakiintunut vaatimus siitä, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen on varmistettava riippumatta siitä, mitkä tahot palvelut tuottavat yksityisten julkisten tehtävien yhteenliittymissä.<sup>72</sup> Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ei kuitenkaan ole esitetty tarkempia edellytyksiä virkavastuukysymyksille tai sääntelyn täsmälliselle muotoilulle.<sup>73</sup> Kuitenkin päätösaunomaatiota koskevissa sääntely-yhteyksissä virkavastuuta koskevassa lainsäädäntötyössä on asetettu laajempia vaatimuksia kuin pelkästään julkisen vallan käytön perusteella. Lausunnoissa on huomioita virkavastuusääntelyn johdonmukaisuudesta ja niissä on korostettu tarvetta arvioida ja täsmentää virkavastuun ulottuvuutta suhteessa julkiseen hallintotehtävään.<sup>74</sup> Yleensä lakiin ei tarvitse sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä näitä lakeja sovelletaan automaattisesti niiden kattaman soveltamisalan perusteella. Tämä koskee myös tilanteita, joissa yksityiset toimijat hoitavat julkisia hallintotehtäviä, sillä yleislakeja sovelletaan niitä koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.<sup>75</sup>

Perustuslaki ei edellytä 124 § :n kohdalla ehdotonta rajaamista julkisen vallan käytölle ja tehtävien siirtämiselle vain suomalaisiin viranomaisiin tai Suomen kansalaisiin.<sup>76</sup> Hallinnon kansainvälistymisen alalla PL 124 § :llä on yleistävä tarve kansainväliselle ja EU-oikeudelliselle ulottuvuudelle. Useat kansainväliset yleissopimukset sekä Euroopan

---

<sup>71</sup> HE 1/1998 vp s. 179.

<sup>72</sup> Esimerkiksi PeVL 26/2017 vp., PeVL 11/2006 vp.

<sup>73</sup> Esimerkiksi PeVL 17/2021 vp. s. 20.

<sup>74</sup> PeVL 81/2022 vp s. 8.

<sup>75</sup> PeVL 42/2005 vp. s. 3; PeVL 81/2022 vp s. 9.

<sup>76</sup> Esimerkiksi PeVL 6/2008 vp. s.2 ja PeVL 56/2006 vp. s. 3.

unionin toimielimien EU-oikeuteen perustuva toimivalta kansallisten toimijoiden seurannassa ja valvonnassa edellyttää, että toimivalta ja valtuudet ovat suotu ulkomaiselle toimielimelle sekä sen alaiselle yksittäisille toimijoille. Tällaisissa tilanteissa on huomattava se, että ulkomaiset järjestelmät eivät välttämättä vastaa Suomen virkamiesoikeudellista vastuujärjestelmää.<sup>77</sup>

### **2.3 Vastuu, kun julkinen tehtävä on annettu yksityiselle**

Julkisen vallan käyttöön kuuluu merkittävää päätösvaltaa koskien yksityisten henkilöiden etuja ja oikeuksia. Julkisen vallan lainalaisuutta sekä asianmukaisuutta pystytään varmistamaan virkavastuun avulla. Virkavastuu on olennainen osa julkisen vallan käyttöä, se edistää hallinnon oikeudenmukaisuutta, suojaa kansalaisten oikeuksia sekä turvaa lainalaisuutta. Julkisen hallinnon järjestäminen ensisijaisesti viranomaislähtöisesti rajaamalla julkisen vallan käyttäminen julkisoikeudelliselle toimielimelle sekä hallintotehtävien hoitamista varten nimitetyille virkamiehille kiteyttää virkamieshallintoperiaatteen. Periaatteen tarkoituksena on, että yksityisen oikeuksiin vaikuttava lainsoveltaminen perustuu puolueettomuudelle, vastuunalaisuudelle sekä yhtenäiselle ja asiantuntevalle hallinnolle.<sup>78</sup> Virkavastuu mielletään varsinaisessa merkityksessään virkamiehen tehtäviin ja julkisen vallan käyttöön. Ajan ja hallinnon kehittyessä voidaan nykyään myös katsoa, että virkavastuu ulottuu julkisen vallan ulkopuolellakin esimerkiksi tosiasialliseen toimintaan.<sup>79</sup>

Tässä alaluvussa käsitellään vastuukysymyksiä julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnoilla. Alaluvuissa tutkitaan tarkemmin rikosoikeudellisen- sekä vahingonkorvausoikeudellisen vastuun mukautumista yksityisellä ja julkisella sektorilla. Hallinnollista vastuujärjestelmää käsitellään seuraavissa pääluvuissa palvelussuhteiden kannalta ja työjohto-oikeuteen perustuvana vastuuna.

---

<sup>77</sup> Saraviita 2011, s. 994.

<sup>78</sup> Keravuori-Rusanen 2008, s. 87.

<sup>79</sup> Husa ja Pohjolainen 2014, s. 308.

Virkavastuu merkitsee sitä, että virkasuhteisten vastuu on tehostettua ja laajempaa kuin yleinen oikeudellinen vastuu. Se keskittyy erityisesti heidän virkatehtäviinsä ja julkisen vallan käyttöön<sup>80</sup>. Julkista valtaa käyttäviltä edellytetään tehtävissään erityistä puolueettomuutta ja asianmukaista käytöstä tehtäviensä ja asemansa mukaan. Virka-asemaan liittyy erityisiä oikeuksia ja velvollisuuksia. Virkavastuu varmistaa, että viranomaisten toimet kansalaisiin nähden ovat asianmukaisia ja toteuttavat oikeussuojan ja lainalaisuusperiaatteen periaatteita sekä edistävät riittävää asiantuntemusta julkisen vallan käytössä.<sup>81</sup> Yleisesti ottaen viranomaisten ja virkasuhteisten voidaan odottaa omaavan asianmukaisen koulutuksen ja pätevyyden julkisten hallintotehtävien hoitamiseen. Heidän toimintaansa ohjaa myös erityinen vastuu rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä. Tehostettu vastuu johtaa yleisesti ottaen tarkkuuteen, varovaisuuteen ja harkitsevaisuuteen virkatehtävissä.<sup>82</sup>

Virkavastuu toteutuu pääasiallisesti kolmen eri vastuuosan kautta. Hallinnollisen tai rikosoikeudellisen rangaistusseuraamuksen kautta tai vahingonkorvausvastuun toteuttamana korvauksena aiheutuneesta vahingosta<sup>83</sup>. Perustuslain 118 §:n ensimmäinen ja toinen momentti määrittelevät virkamiehen vastuun omista toimenpiteistään sekä monijäsenisten virastojen jäsenten vastuun päätöksistä, joita he ovat kannattaneet. Esittelijän vastuu kattaa päätöksen, joka tehdään hänen esityksensä perusteella, lukuun ottamatta tilanteita, joissa esittelijä on jättänyt eriävän mielipiteen päätökseen. Lisäksi Suomen perustuslain 118 §:n kolmas momentti turvaa yksityishenkilölle oikeuden vaatia virkamieheltä rangaistusta virheellisestä toiminnasta sekä korvauksia aiheutuneesta vahingosta. Vastuun oikeudelliseen sisällön perustaan kuuluu perussäännöksen lisäksi tarkemmin rikosoikeudellista vastuuta sääntelevä rikoslaki (39/1889) erityisesti luku 40 virkarikoksista sekä vahingonkorvauslaki (412/1974).

---

<sup>80</sup> Mäenpää 2023, s. 1341.

<sup>81</sup> Koskinen ja Kulla 2019, s. 328

<sup>82</sup> Saraviita 2011, s. 993.

<sup>83</sup> Mäenpää 2023, s. 319

Välillinen virkavastuu viittaa tilanteisiin, joissa viranomainen tai virkamies on vastuussa päätöksistä tai toimista, jotka on tehty hänen valvonnassaan tai johdolla ilman suoraa päätöksentekoa tai toimintaa. Tämä tarkoittaa, että virkamies kantaa vastuun toiminnasta, johon hänellä on valvonta- tai johtotehtäviä.<sup>84</sup>

Esimerkiksi Verohallinnossa verotuspäätöksiin kohdistuva virkavastuu määrätään työjärjestyksessä ja prosessinomistajille kuuluu päätöksenteko siitä, käsitelläänkö tietyt verotustiedot automaatiokäsittelyssä vai valikoidaanko ne virkailijäkäsittelyyn. Verohallinto on katsonut, että myös automaatiossa tehtyjen verotuspäätösten osalta on aina osoitettavissa virkamies, joka on vastuussa muutoin kuin virkailijäkäsittelyssä tehdystä päätöksestä. Perustuslain 118 §:n ja rikoslain 40 luvun mukainen virkavastuu toteutuu Verohallinnon antaman selvityksen mukaan, kun prosessinomistaja on välittömästi vastuussa niistä ehdoista ja menettelyistä, jotka toteutuvat automaatiossa tehtyjen päätöskien kautta.<sup>85</sup>

Vastuukysymykset muodostavat haasteen perustuslain 118 §:n ja automaattisen päätöksenteon ja – neuvonnan yhteensovittamisessa. Julkiset hallintotehtävät, jotka edellyttävät virkavastuuta ovat mahdollisia vain sellaisissa automaatioissa, joissa ihmiskontrolli ja vastuussa oleva henkilö on selvillä. Automaatiossa autonominen järjestelmä tekee päätöksen tai neuvontatyön ja ihmisen vaikutus prosessiin tapahtuu välillisesti.<sup>86</sup> Apulaisoikeusasiamies on katsonut, että työjärjestykseen perustuvaa prosessinomistajan vastuu työnjaosta, suunnittelusta, kehittämisestä, ohjauksesta, viestinnästä ja seurannasta on yleisluonteinen eikä riittävän täsmällinen virkavastuusta etenkin päätösautomaation kohdalla<sup>87</sup>.

Edellä kuvailtu tilanne niin sanotusta välillisestä virkavastuusta on katsottu myös perustuslakivaliokunnan tietojenkäsittelyä koskevassa lausunnossa<sup>88</sup> ongelmalliseksi.

---

<sup>84</sup> PeVL 62/2018 vp s. 8; Perustuslakivaliokunta kuvailee tilannetta välilliseksi virkavastuuksi, kun asiantuntija päättää automaattisen päätöksen käsittelyn säännöistä ja prosessista sekä toimivat ko. toimistaan virkavastuulla.

<sup>85</sup> AOA 20.11.2019 3379/2018, s. 17.

<sup>86</sup> Mäntylä, Karjalainen, Korhonen, Siikavirta, Wenander ja Annola 2022, s. 125.

<sup>87</sup> AOA 20.11.2019 3379/2018, s. 36.

<sup>88</sup> PeVL 62/2018 vp s. 8.

Hallituksen esityksessä <sup>89</sup> käsitellään automaattisen tietojenkäsittelyn avulla toteutettavaa henkilökisteriä maahanmuuttohallinnossa. Automaattisen päätöksenteon osalta vastuukysymyksiä perustellaan sillä, että automaattisen päätöksenteon käsittelyn säännöistä päättävät asiantuntijat, joilla on tosiasiallinen valta ja kelpoisuus määritellä päätöksenteon sääntöjä ja tällöin asiantuntija toimisivat viranomaisessa virkavastuulla. Valiokunta on ottanut kantaa hallituksen esitykseen, ja sen mukaan välillinen virkavastuu ei ole riittävää perustuslain 118 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta esittääkin tarvetta virkavastuun tarkastelulle kohdentumisen sekä riittävän täsmällisyyden kannalta.<sup>90</sup>

Perustuslakivaliokunta on myös katsonut lausunnoissaan, että virkavastuuta koskeva arviointi olisi syytä ulottaa laajemmaksi kuin yksittäisiksi arvioinneiksi lainsäädäntöhankkeiden kohdalla. Tällä hetkellä sääntely vastaa valiokunnan mukaan tavanomaista julkista hallintotehtävää hoitavan virkavastuun sääntelyä.<sup>91</sup> Esimerkiksi rikoslaissa 40. luvussa on säännelty sekä virkamiehen että julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellisesta vastuusta.

### **2.3.1 Rikosoikeudellinen vastuu**

Edellisiin lukuihin viitaten perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä nousee esille, että oikeusturvan sekä hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen perustuslain 124 §:n mukaisesti edellyttävät hallinnon yleislakien noudattamista ja virkavastuuta julkisten hallintotehtävien hoidossa. Kun lain nojalla annetaan yksityiselle valtuudet hallintotehtävän hoitamiseen, yksityisen toimijan tehtävän hoitamisessa sovelletaan sekä hallinnon yleislakeja että virkavastuusäännöksiä, vaikka yksityistämistä koskevassa lainsäädännössä ei näin suoraan mainittaisikaan<sup>92</sup>. Kuitenkin, jos hallintotehtävä

---

<sup>89</sup> HE 224/2018 vp.

<sup>90</sup> PeVL 62/2018 vp s. 8.

<sup>91</sup> PeVL 17/2021 vp s. 20.

<sup>92</sup> Mansikka 2014, s. 27.

luovutetaan yksityiselle, tulee PL 124 §:n tulkintaan sisällyttää määräys tehtävän saaneiden henkilöiden ja organisaatioiden rikosoikeudellisesta virkavastuusta<sup>93</sup>. Rikosoikeudellinen virkavastuu perustuu siihen, että lain tai virkavelvollisuuden vastaiseen toimintaan sekä laiminlyöntiin on säädetty rangaistusuhka<sup>94</sup>. Rikokseen syylliseksi voidaan katsoa vain silloin, kun tekohetkellä tämä teko on merkitty rangaistavaksi laissa (RL 3:1 §).

Rikosoikeudellisen erityisten virkavastuunsäännösten soveltaminen on johtanut epätasapainoon rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Julkisyhteisön työntekijöihin kohdistuu suppeampi virkavastuu virkamiehiin nähden, koska heitä koskee vain osa virkavastuusäännöksistä. Toisaalta yksityisen yhteisön työntekijöihin, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää perustuslain 124 §:n nojalla, sovelletaan saman laajuista virkavastuuta kuin virkamiehiin. Tämän seurauksena julkisen hallintotehtävän hoitamiseen voi liittyä erilaista rikosoikeudellista virkavastuuta riippuen siitä, onko tehtävä annettu julkisyhteisön työntekijälle vai yksityisen palveluntuottajan työntekijälle.<sup>95</sup> Rikosoikeudellinen virkavastuu ja sääntely virkarikoksista käsittää virkamiehen, julkisyhteisön työntekijän ja julkisen vallan käyttäjän muttei suoraan hallintotehtävien hoitamista ilman julkisen vallan käyttöä. Tällaisessa tilanteessa yksityiselle toimijalle lain nojalla annettu julkinen hallintotehtävä pitäisi sisältää myös maininnan yksityisen rikosoikeudellisesta virkavastuusta koska virkarikosten soveltamisala koskee nimenomaan julkisen vallan käyttöä ja sen valmistelua lain nojalla eikä laajassa merkityksessään julkisten hallintotehtävien hoitoa.<sup>96</sup> Julkinen hallintotehtävä katsotaan julkisen vallan käyttöä laajemmaksi käsitteeksi ja rikosoikeudessa näkökulma painottuuakin konkreettisesti rajatuille tehtäville ja tilanteille, kun taas julkisen hallintotehtävän rajausta on lainsäädännössä osin määrittelemätön<sup>97</sup>.

---

<sup>93</sup> Saraviita 2011, s. 993.

<sup>94</sup> Koskinen ja Kulla 2019, s. 334.

<sup>95</sup> Brander 2024, s. 82.

<sup>96</sup> Mansikka 2014, s. 27.

<sup>97</sup> HE 241/2020 vp s. 682.

Esimerkiksi hallituksen esityksessä<sup>98</sup> päätösaunomaatiota koskevan tietojärjestelmän hoitamisesta yksityisen toimesta todettiin, että säännöksessä ei sen selkeyden vuoksi kuuluisi viraltapano rikosoikeudellisena seuraamuksena. Rikoslain laajasta ulottuvuudesta huolimatta julkisen vallan käytön osalta yksityisen ja virkamiehen vastuut eivät ole yhtenäiset, vastuut voivat poiketa toisistaan esimerkiksi juuri viraltapanoa koskevien säännösten osalta<sup>99</sup>. Rikosoikeudellinen virkavastuu on perinteistä virkakäsitystä laajempi, ja se ulottuu selkeästi myös viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Jos julkisyhteisön työntekijän tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttäminen, hänen asemakseen katsotaan laajemmin virkavastuullinen julkisen vallan käyttäjä. Avustavat ja teknisluonteiset valmistelutehtävät eivät pääsääntöisesti sisällä julkisen vallan käyttöä ja näin ollen käytännössä päätösten valmisteluun voi osallistua työsuhteinen työntekijä.<sup>100</sup> Työsuhteisen ja virkasuhteisen tehtävien erottelu pohjautuu edelleen PL 124 §:n tulkintaan ja julkisen vallan käytön arviointiin.

Rikosoikeudellisesta vastuusta voidaan säätää erikseen 40. luvun 12 §:n 6 momentin nojalla tyyppillisesti tilanteissa, kun julkisia hallintotehtäviä on siirretty yksityiselle sektorille. Tämä tapahtuu usein perustuslakivaliokunnan vaatimuksesta, kun valiokunta arvioi asianomaisen lakiesityksen perustuslain 124 §:n kannalta. Erityisiä virkavastuusäännöksiä on nykyisin lainsäädännössä runsaasti, noin 150. Sääntelytilanteissa ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ei ole otettu kantaa siihen, millaista ja minkä laajuista virkavastuun tulisi olla, vaan käytäntö on muodostunut siihen, että erityissäännöksissä viitataan rikoslain 40. lukuun eli täyteen virkavastuuseen.<sup>101</sup>

Julkisyhteisön työntekijöihin sovelletaan automaattisesti rikoslain 40. luvun säännöksistä lahjusrikoksia (1–3 §), virkasalaisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkasalaisuuden rikkomista (5 §) sekä menettämisseuraamuksia (14 §). Virkarikossääntelyn ulkopuolelle jää kuitenkin viraltapano, jota ei luonnollisesti voida soveltaa julkisyhteisön työntekijään.

---

<sup>98</sup> HE 145/2022 vp.

<sup>99</sup> Mansikka 2014, s. 27.

<sup>100</sup> Mansikka 2014, s. 5.

<sup>101</sup> LaVL 10/2021 vp s. 10,11.

Jos julkisyhteisön työntekijä kuitenkin käyttää julkista valtaa, hänelle sovelletaan myös muita rikoslain 40 luvun rikostunnusmerkistöjä ilman erillistä säädöstä (11–12 §). Julkisyhteisön työntekijän rangaistusvastuusta jäävät ulkopuolelle virkanimikkeeseen liitetyt tapaukset, joissa tapahtuu virka-aseman väärinkäyttöä (7–8 §) tai virkavelvollisuuden laiminlyöntiä (9–10 §). Kun julkisyhteisön työntekijä syyllistyy rikokseen käyttäessään julkista valtaa, häntä pidetään julkisyhteisön työntekijän sijaan henkilönä, joka käyttää julkista valtaa.<sup>102</sup>

Nykyisessä tilanteessa hyvinvointialueen terveydenhuollon tehtävissä toimivalla lääkärillä katsotaan olevan erilainen arviointi rikosoikeudellisen vastuun kannalta riippuen siitä, toimiiko hän virkalääkärinä tai työsopimussuhteessa keikkalääkärinä. Tilanne johtaa siihen, että virkasuhteessa toimiva lääkäri voidaan tuomita tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen ja toisaalla lääkäriin, esimerkiksi henkilöstövuokrausyritykseen työsuhteessa olevaan, ei voida ulottaa virkarikossäännöksiä, silloin kun tehtävät eivät sisällä julkisen vallan käyttöä. Asetelma on sama tilanteessa, jossa lääkäri, joka työskentelee kunnallisessa terveydenhuollossa, on paljastanut potilastietoja ulkopuoliselle taholle ilman asianmukaista lupaa. Jos tämä lääkäri on virka- tai työsuhteessa julkisyhteisöön, hänen toimintaansa voidaan arvioida rikoslain 40. luvun 5 §:n mukaisten virkasalaisuuden rikkomista tai tuottamuksellista virkasalaisuuden rikkomista koskevien säännösten mukaisesti. Sen sijaan, jos kyseinen lääkäri on keikkalääkäri eli hänellä on työsuhde yksityisoikeudelliseen organisaatioon, edellä mainittuja säännöksiä ei sovelleta. Tällöin menettelyä arvioidaan lievempien rikoslain 38. luvun salassapitorikkomusta tai salassapitorikosta koskevien säännösten perusteella.<sup>103</sup> Se, että henkilö ei jossain tilanteessa ole virkarikosoikeudellisessa vastuussa, ei tarkoita sitä, etteikö kyseinen toiminta voisi täyttää jonkin muun rangaistavan teon kriteerit kuin virkarikoksen.<sup>104</sup>

Tilanne on vastaavanlainen tapauksessa, jossa Verohallinnon puhelinpalvelussa julkista hallintotehtävää hoitaa henkilö, joka on työsuhteessa henkilövuokrausyhtiöön. Rikosoikeudellista virkavastuuta ei sovelleta, mikäli henkilö ei ole työ- tai virkasuhteessa suoraan viranomaiseen<sup>105</sup>.

Hyvinvointialueen tai kunnan työsuhteisten henkilöiden rikosoikeudellinen virkavastuu on katsottu muodostuvan rajallisemmaksi kuin vastaavanlaisia toimia suorittavien yksityisten palveluntuottajien työntekijöiden vastuu. Epäsymmetria on katsottu ongelmalliseksi sote palvelujen ja rakenteiden uudistamisen kohdalla yksityistämistä

---

<sup>102</sup> HE 58/1988 vp s. 103.

<sup>103</sup> AOA dnro 711/2/09 s. 10.

<sup>104</sup> HE 65/2018 vp s. 12.

<sup>105</sup> AOA 29.12.2020 7302/2019 s. 3.

koskevassa arvioinnissa ja muun muassa uudistusta koskevassa lainsäädännössä suunniteltujen palvelujen ominaispiirteiden ja rikosoikeudellisen vastuun tasa-arvon nähdään kannattavan yhtenäistä vastuusääntelyä.<sup>106</sup> Brander on arvioinut<sup>107</sup> epätasapainon johtuvan erityisesti siitä, että rikoslain virkarikossäännökset sekä perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän valtuuttamisen lähtökohdat eroavat toisistaan. Rikoslain 40. luvussa virkarikossäännökset perustuvat julkisen vallan käyttämiseen, kun taas perustuslain 124 § pohjautuu julkisen hallintotehtävän käsitteelle.

### 2.3.2 Vahingonkorvausvastuu

Vahingonkorvausvastuun tarkoitus perustuu siihen, että virkatoiminnassa tapahtuvia vahinkoja voidaan vaikuttaa ennaltaehkäisevästi sekä tarvittaessa vahingon kärsinyttä osapuolta voidaan hyvittää korvauksin. Vahingonkorvausvastuu on luonteeltaan toissijaista: Ensisijainen vahingonkorvausvastuu kanavoituu julkisyhteisölle eli työnantajalle sellaisissa tilanteissa, joissa virkamies on virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttanut vahinkoa ulkopuoliselle. Virkasuhteisen henkilökohtainen vastuu ja korvausvelvollisuus riippuu siitä, mistä syystä vahinko on aiheutunut eli käytännössä kuinka suuresta vahingosta on kyse ja onko vahinko aiheutunut tuottamuksellisesti vaiko tahallisesti.<sup>108</sup> Virkavastuun vahingonkorvausvastuullinen menettely edellyttää, että virkamies on toiminut vastoin virkavelvollisuuksia ja aiheuttanut siten vahinkoa<sup>109</sup>.

Olennaista vahingonkorvausoikeudellisessa vastuussa on siis virkamiehen virheellinen toiminta tai laiminlyönti. Vahingonkorvaaminen edellyttää yleensä, että kärsimys on seurausta teosta, joka on määritelty rangaistavaksi (VahL 5 :6 §). Kärsimyskorvauksen myöntämisen ehtojen täyttymisen arvioiminen vaatii yksilöllistä harkintaa siitä, onko loukkaus aiheutunut teosta, joka on asetettu rangaistavaksi. Tällöin olisi tarkasteltava,

---

<sup>106</sup> LaVL 10/2021 vp s. 15.

<sup>107</sup> 2024, s. 83.

<sup>108</sup> Husa ja Pohjolainen 2014, s. 309.

<sup>109</sup> Bruun, Mäenpää ja Tuori 1995, s. 225.

onko virkamiehen tai työntekijän toiminta, joka aiheutti vahingon, rangaistava teko.<sup>110</sup> Perustuslain 118 §:n mukaan jokaisella, joka on joutunut kärsimään vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisesta toimesta tai laiminlyönnistä, on oikeutettu vaatimaan vahingonkorvausta julkisyhteisöltä, virkamieheltä itseltään tai muulta julkista tehtävää hoitavalta.

Henkilökohtainen vahingonkorvausvastuu on kaventunut vahingonkorvausoikeudessa<sup>111</sup>. Kuten aiemmin todettu, virkamiehen vahingonkorvausvastuu on luonteeltaan toissijaista ja vastuun kanavoituminen henkilökohtaiseksi taikka julkisyhteisölle riippuu siitä, mistä syystä vahinko on aiheutunut. Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen ei pääsääntöisesti johda henkilökohtaiseen vahingonkorvausvastuuseen, kun taas tahalliseksi katsotussa toiminnassa lähtökohtana on henkilökohtainen korvausvastuu.<sup>112</sup> Työsopimussuhteessa toimivan julkista hallintotehtävää hoitavan henkilön vastuusta ei säännellä erikseen vahingonkorvauslaissa. Vahingonkorvausvastuu toteutuu kuitenkin julkisyhteisön kautta, vaikka hallintotehtävissä olisi työsopimussuhteista henkilöstöä, hallinnon asiakkailta on mahdollisuus saada vahingonkorvausta suoraan julkisyhteisön toiminnasta.<sup>113</sup> Vahingonkorvauslain 3. luvussa säädetään työnantajan ja julkisyhteisön korvausvastuusta, joten vahingonkorvausoikeus ja korvausvastuu käsittää yleisesti sekä julkisella että yksityisellä sektorilla tapahtuvan toiminnan.

Vaikka työsopimussuhteessa ei säännellä henkilökohtaisesta vahingonkorvausvastuusta, työsuhteessa oleva henkilö voi joutua korvausvastuuseen työnantajalleen työsopimuslain 12. luvun 1 §:n perusteella. Työsopimussuhteessa ja virkasuhteessa olevien henkilöiden vahingonkorvausvastuu määritellään samalla tavoin vahingonkorvauslain perusteella, vaikka näiden palvelussuhteiden oikeudellinen luonne

---

<sup>110</sup> Hakalehto-Wainio 2010, s. 51.

<sup>111</sup> Muukkonen 2012, s. 18.

<sup>112</sup> Bruun, Mäenpää ja Tuori 1995, s. 226

<sup>113</sup> Muukkonen 2012, s. 18.

poikkeavatkin toisistaan<sup>114</sup>. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa, yleislakina sitä sovelletaan myös yksityisen sektorin työntekijöihin<sup>115</sup>.

Kaikki, jotka laillisesti käyttävät julkista valtaa jossakin muodossa, ovat vahingonkorvausvastuussa (VahL 3: 2 §). Korvausvastuun perusteet ja laajuus riippuvat siitä, onko vahinkoa aiheuttanut toiminta luokiteltavissa julkisen vallan käytöksi vai ei. Jos vahinko syntyy julkisen vallan käytön yhteydessä, korvausvelvollisuus perustuu vahingonkorvauslain 3. luvun 2 § :ään. Sen sijaan, jos vahinko aiheutuu niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla toiminnasta, jota ei katsota julkiseksi vallan käytöksi, julkisyhteisö tai yksityinen työnantaja vastaa isännänvastuun perusteella vahingosta vahingonkorvauslain 3. luvun 1 §:n 2. momentin mukaisesti. Sekä julkisyhteisöt että yksityisoikeudelliset yhteisöt ja yksityishenkilöt ovat siten vastuussa vahingonkorvauslain julkisen vallan käyttöä koskevien säännösten mukaisesti, jos vahinko on syntynyt julkista valtaa käytettäessä. Tärkeää on toiminnan luonne ja julkisen vallan käytön arviointi eikä niinkään se, onko vahingon aiheuttaja viranomainen vai yksityinen toimija.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Mäenpää 2023, s. 1398.

<sup>115</sup> Husa ja Pohjolainen 2014, s. 309.

<sup>116</sup> Hakalehto-Wainio 2010, s. 19.

### 3 Palvelussuhteet ja vastuu

#### 3.1 Palvelussuhdevastuu rajapinnoilla

Tässä luvussa tutkitaan eroavaisuuksia virkasuhteen ja työsuhteen välillä vastuukysymyksien kannalta julkisen ja yksityisen rajapinnoilla. Viranomaisten henkilöstö on julkisyhteisöön joko virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa. Työsuhde on yksityisen sektorin palvelussuhdemuoto. Virkasuhteinen henkilöstö koostuu pääsääntöisesti valtion virkamiehistä ja kuntien sekä hyvinvointialueiden viranhaltijoista.<sup>117</sup> Yksityisoikeudellista työsopimusta sääntelee työsopimuslaki ja julkisoikeudellisia virkasuhteita valtion virkamieslaki ja laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta. Lisäksi on olemassa erityisryhmiä, joita koskettaa alakohtaiset erityissäännökset sellaisenaan tai virkamieslakia täydentäen. Erityisryhmiä käsitellään myöhemmin luvussa *4.1.4 erityissäännös määräaikaisesta erottamisesta*.

Kunnalla ja hyvinvointialueella palvelussuhteen määräytyminen perustuu voimassa olevaan lakiin kuntalain (410/2015) ja hyvinvointialuelain (laki hyvinvointialueesta 611/2021) mukaisesti. Henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa ja virkasuhteesta ja työsopimussuhteesta on voimassa, mitä niistä erikseen säädetään. (KunL 87 § ja hyvinvointialuelaki 92 §). Edellä mainittujen lakien toisien momenttien perusteella virkasuhdetta käytetään silloin, kun tehtävä sisältää julkisen vallan käyttöä ja tällaisia tehtäviä varten on perustettava virka. Kuntalain 88.2 §:n ja hyvinvointialuelain 93.2 §:n mukaan sellainen virka, joka ei sisällä julkisen vallan käyttöä tulee lakkauttaa sen tullessa avoimeksi. Mikäli viran tehtävät eivät sisällä julkisen vallan käyttöä ja työnantaja tarjoaa viranhaltijalle työsopimussuhteista tehtävää vähintään samoilla ehdoilla kuin aiemmassa virkasuhteessa ja antaa kirjallisen selvityksen työn keskeisistä ehdoista työsopimuslain mukaisesti, työnantajalla on oikeus muuttaa virkasuhde työsopimussuhteeksi. Tällöin virkasuhde muuttuu työnantajan tekemän tarjouksen mukaiseksi työsopimussuhteeksi päätöksen saatua lainvoiman. (KunL 89 § ja

---

<sup>117</sup> Husa ja Pohjolainen 2014, s. 293.

hyvinvointialuelaki 94 §) Muutoksen tultua voimaan työsuhteessa sovelletaan työsopimuslakia. Virkamieslaissa ei ole vastaavia säännöksiä virkasuhteen muuttamisesta työsopimussuhteeksi tai muutenkaan palvelussuhteen määräytymisestä, koska virkamies tarkoittaa aina virkasuhteista.

Valtionhallinnossa on ollut lähtökohtana, että tehtävät, jotka sisältävät oikeuden käyttää julkista valtaa tulisi hoitaa virkasuhteessa. Virkasuhteen ja työsopimussuhteen alaa on tarkasteltu etenkin julkisen vallan käytön kannalta.<sup>118</sup> Usein virkavastuun toteuttamismuodoilla onkin eroavaisuuksia riippuen henkilön asemasta ja suhteesta julkisyhteisöön ja julkisen vallan käyttöön<sup>119</sup>. Virkamieshallintoperiaate ei estä, etteikö toimivaltaa julkisen vallan käyttämiseksi annettaisi muille kuin virkamiehille<sup>120</sup>. Tämä tarkoittaa, että palvelussuhteiden määräytymisellä eroavaisuuksia julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnoilla.

Työsuhde ja sen yläkäsite työoikeus sijoittuvat yksityisoikeuteen pääsääntöisesti sillä perusteella, että työsopimus ja työehtosopimus<sup>121</sup> ovat sopimuksia. Toisaalta myös työlainsäädännön ja työehtosopimusten työntekijän suojaa sääntelevät vähimmäispakotteet ja niiden pakottava normivaikutus kolmansien väliseen sopimussuhteeseen on julkisoikeuteen viittaava seikka. Vaikka työoikeudessa on tulkinnallisia piirteitä julkisoikeudesta, sijoittuu se kuitenkin yksityisoikeuteen. Sopimuksellisuus on ennen muuta piirre, joka erottaa työ- ja virkasuhteen toisistaan, virkaan ja virkasuhteeseen nimitetään yksipuolisesti hallintopäätöksellä, kun taas työsuhde perustuu työntekijän ja työnantajan tekemään sopimukseen.<sup>122</sup> Työsopimukseen sovelletaan myös yleisiä sopimusoikeuden periaatteita<sup>123</sup>. Työsuhteen

---

<sup>118</sup> Keravuori-Rusanen 2008, s. 389.

<sup>119</sup> Mäenpää 2017, s. 432.

<sup>120</sup> HE 196/2002 vp. s.6.

<sup>121</sup> Työsopimuksessa ja työsuhteessa noudatettavista ehdoista voidaan sopia myös työehtosopimuksella. Merkittävä osa työsuhteen ehdoista määräytyykin juuri näiden työehtosopimusten perusteella (työehtosopimuslaki 436/1946, 1 §).

<sup>122</sup> Koskinen, Kairinen, Nieminen, Nordström, Ullakonoja, Valkonen 2018, I TYÖOIKEUDEN PERUSTEITA>3. Työoikeuden soveltamisala 6.3.2024.

<sup>123</sup> Mäenpää 2023, s. 1398.

kohdalla työntekijälle muodostuu velvollisuuksia tehdyn sopimuksen perusteella, kun taas virkaan nimitys ja virkaan kuuluvat tehtävät ovat luonteeltaan hallintopäätöksiä<sup>124</sup>.

Työsopimuksen osapuolilla on teoriassa sopimusvapaus, mutta käytännössä tätä vapautta rajoittavat lainsäädäntö ja työehtosopimukset. Työntekijän asemaa ja työsuhteen sisältöä määriteltäessä työsopimuslain lisäksi otetaan huomioon muita työntekijän ja työnantajan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia lakeja, jotka osittain perustuvat myös perustuslain määräyksiin. Lisäksi viranomaisten sääntely määrittelee palveluksessa olevien työntekijöiden oikeuksia ja velvollisuuksia.<sup>125</sup>

Apulaisoikeusasiamies on arvioinut päätöksessään<sup>126</sup> Verohallinnon vuokratyöntekijöiden käyttämisen oikeellisuutta henkilöasiakkaiden tuloverotus-sarjan puheluiden vastaanottamisessa ja yleisneuvonnan antamisessa. Kokeilun aikana vuokratyöntekijät olivat työsopimuksen mukaisesti työsuhteessa yritykseen, joka tarjosi vuokratyövoimaa, mutta he työskentelivät Verohallinnon johdon alaisina. Tämä tarkoitti sitä, että Verohallinto oli vastuussa vuokratyöntekijöiden kouluttamisesta, valvonnasta ja ohjauksesta työn aikana, kuten työsopimuslain 1 luvun 7 §:n 3 momentti määrää. Huomioitavaa on, että vuokratyöntekijöiden tehtäviin ei sisältynyt verotuspäätösten tekemistä, vaan heitä ohjattiin lähinnä neuvontatyöhön. Verohallinnon kokeilussa käytetty vuokratyövoima ei ollut työ- eikä virkasuhteessa Verohallintoon. Heidän työsuhteensa oli henkilöstövuokrausyhtiön, joka tarkoittaa sitä, että vuokratyöntekijät eivät olleet kokeilussa rikosoikeudellisesti virkavastuun alaisia. Näin ollen, jos vuokratyöntekijät olisivat toimineet virheellisesti, heidän rikosoikeudellinen kohtelunsa olisi erilainen verrattuna virkasuhteisiin, jotka toimivat samankaltaisissa tehtävissä.

Verohallinnosta annetun lain (laki verohallinnosta annetun lain muuttamisesta 881/2012) 2 b § koskee avustavien tehtävien hoitamista yksityisen tahon toimesta. Sen mukaan avustavan tehtävän siirtäminen on mahdollista sellaiselle yksityiselle taholle, jolla on riittävät tekniset edellytykset ja osaaminen tehtävän hoitoon. Säännöksen toisen momentin mukaan rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu avustavia tehtäviä hoitavaan henkilöön.

Tutkielmassa on aikaisemmin käsitelty perustuslakivaliokunnan lausuntoa<sup>127</sup> koskien veronkannon aputoimintona käytettävää puhelinpalvelua. Lausunto koskee esitystä<sup>128</sup>

---

<sup>124</sup> Esimerkiksi TSL 7:2 §: ”Työntekijää, joka on laiminlyönyt työsuhteesta johtuvien velvollisuuksiensa täyttämisen --”. Ilmaisu työsuhteesta eli työsopimuksesta johtuvien velvollisuuksien täyttäminen.

<sup>125</sup> Mäenpää 2023, s. 1396.

<sup>126</sup> AOA 29.12.2020 7302/2019.

<sup>127</sup> PeVL 11/2006 vp.

<sup>128</sup> HE 7/2006 vp s. 1.

ajoneuvoverolain muuttamisesta siten, että veronkannon aputoimintona oleva puhelinpalvelu olisi järjestettävissä ostopalveluina. Lausunnon mukaan veronkantoviranomainen voi sopia verotukseen liittyvän avustavan puhelinpalvelun siirtämisestä muun kuin viranomaisen vastuulle ja sääntelyyn olisi sisällytettävä täsmällisesti avustavaa puhelinneuvontaa antavan henkilön rikos- tai vahingonkorvausoikeudellisen vastuun ilmentyminen. Rikoslain luku virkarikoksista ei kuitenkaan sovellu viranomaisen käyttämään vuokratyövoimaan ja apulaisoikeusasiamies onkin korostanut, että viranomaisneuvonta on julkinen hallintotehtävä ja tarvittaisiin erityislainsäädäntöä, mikäli vuokratyöntekijöitä käytettäisiin<sup>129</sup>. Rikosoikeudellinen virkavastuu ei tule sovellettavaksi silloin, kun työntekijän virka- tai työsuhde ei ole suoraan viranomaiseen vaan henkilövuokrausyritykseen. Vaikka työntekijät toimivat Verohallinnon työnjohdon ja valvonnan alaisina, he eivät ole asianmukaisen julkisen valvonnan alaisia silloin, kun heitä ei voi saattaa rikosoikeudelliseen virkavastuuseen. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on todennut<sup>130</sup> perustuslakivaliokunnan kantaan viitaten, että vuokratyövoiman käyttö Verohallinnossa edellyttää lainsäädännön täydentämistä ja Verohallinnon vuokratyövoimaan tulisi soveltaa rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, kun he hoitavat julkisia hallintotehtäviä.

Kaikki julkisen sektorin toiminnot tai julkiset hallintotehtävät eivät sisällä julkisen vallan käyttöä. Rikosoikeudellinen vastuu kohdistuu niihin, jotka käyttävät julkista valtaa. Näin ollen tilanteet, joissa hoidetaan julkisia tehtäviä ilman julkisen vallan käyttöä, jäävät vastuun ulkopuolelle.<sup>131</sup> Julkisen vallan käyttäjien rikosoikeudellista virkavastuuta ei voida kiertää muuttamalla organisaation rakennetta tai palvelussuhteen luonnetta<sup>132</sup>. Virkarikossäännökset tulevat sovellettavaksi laajasti julkista valtaa käyttävään henkilöstöön. Virka- ja työsopimussuhteisella vastuulla on sisäisiä eroavaisuuksia julkishallinnossa ja yleisesti ero perustuu julkisen vallan käyttöön. Lisäksi

---

<sup>129</sup> AOA 29.12.2020 7302/2019.

<sup>130</sup> AOA 29.12.2020 7302/2019, s. 14,15.

<sup>131</sup> Muukkonen 2012, s. 19.

<sup>132</sup> Mäntylä, Karjalainen, Korhonen, Siikavirta, Wenander ja Annola 2022, s. 70.

rikosoikeudellisen vastuun kohdalla on eroavaisuuksia työsopimussuhteisten työntekijöiden välillä julkisissa ja yksityisissä organisaatioissa. Julkisyhteisön työntekijään kohdistuu osa virkarikossääntelystä, mutta osa tästä sääntelystä kohdistuu yksityisen organisaation työntekijään vain erityisääntelyllä.<sup>133</sup>

Välillisen julkishallinnon toimijoiksi lukeutuu itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia, julkisoikeudellisia yhdistyksiä, yhtiömuotoisia toimijoita ja valtion liikelaitoksia, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Lisäksi yksityinen henkilö voi kuulua välilliseen julkishallintoon esimerkiksi toimiessaan järjestyksenvalvojana ja näin suorittaessaan julkista tehtävää. Huomattavaa on, että toiminta sijoittuu välilliseen julkishallintoon vain julkisten hallintotehtävien osalta. Mikäli toimijoiden tehtäviin kuuluu yksityisoikeudellista toimintaa, ne sijoittuvat puolestaan selkeästi yksityiselle sektorille.<sup>134</sup> Yksi toimija voi siis olla samaan aikaan yksityinen sekä välillisen julkishallinnon toimija. Vaikka organisaatioiden sijoittuminen välilliseen julkishallintoon ilmenee vain julkisten hallintotehtävien osalta, julkisten hallintotehtävien esiintyminen vaikuttaa toimintatapoihin myös yksityisoikeudellisten toimien kohdalla.

Apulaisoikeusasiamies on esimerkiksi arvioinut ratkaisussaan<sup>135</sup>, että Postilla yksityisenä toimijana on julkisia hallintotehtäviä, joissa tulee noudattaa maksuttoman neuvonnan vaatimusta (HL 8 §). Lisäksi oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä<sup>136</sup> on yleisesti katsottu, että jos palvelua, jota ylläpitää sama toimija, tarjotaan sekä julkisessa hallintotehtävässä että yksityisluontoisessa toiminnassa on koko palvelua arvioitava julkisen hallintotehtävän vaatimusten näkökulmasta, ellei toiminnan eri osia voida järjestää erikseen julkista ja yksityistä toimintaa varten.

Työsopimussuhteiden käyttäminen julkisyhteisössä on yleistynyt. Aikaisemmin tehtäviä, johon ei kuulunut julkisen vallan käyttöä tehtiin virkasuhteessa mikäli työnantaja oli

---

<sup>133</sup> Muukkonen 2012, s. 19.

<sup>134</sup> Mäenpää 2023, s. 246.

<sup>135</sup> AOA 17.12.2018 5410/2017, s. 9–10.

<sup>136</sup> EOAM 29.4.2016 Dnro 1930/2/13, s. 6.

julkisyhteisö. Nykyään tällaisia tehtäviä tehdään pääsääntöisesti työsuhteessa. Merkittävä muutos tältä osin tapahtui, kun vuonna 2010 niin sanotun yliopistouudistuksen myötä yliopistojen professorit ja muut virkamiehet siirrettiin virkasuhteesta työsuhteeseen.<sup>137</sup> Uuden yliopistolain (558/2009) 4 luvun 32 § :n mukaan Yliopistossa henkilöstön palvelussuhde on työsuhde. Lainsäädäntätyössä uudistusta on perusteltu muun muassa taloudellisen itsenäisyyden lisäämisellä, strategisen tavoitteenasettelun vahvistamisella, paremmilla edellytyksillä kannustavan ja palkitsevan henkilöstöpolitiikan harjoittamisella sekä myös kansainvälistymisellä julkista tutkimusjärjestelmää rakenteellisesti uudistamalla ja oikeushenkilöasemaa muuttamalla.<sup>138</sup> Uudistuksen jälkeen Yliopistot ovat lukeutuneet edelleen itsenäisiksi julkisoikeudellisiksi laitoksiksi tai säätiöiksi, joilla voi olla myös julkista valtaa ja julkisia hallintotehtäviä<sup>139</sup>.

Julkisoikeudelliset laitokset ovat itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia. Toiminnallisesta itsenäisyydestään huolimatta esimerkiksi Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos ja Suomen riistakeskus, Työterveyslaitos ja Suomen Metsäkeskus hoitavat lainsäädännön mukaisia julkisia tehtäviä omavastuisesti ja sijoittuvat usein hyvin lähelle välitöntä julkishallintoa.<sup>140</sup> Laissa Kansaneläkelaitoksesta (731/2001) säädetään Kansaneläkelaitoksen henkilöstön työsopimussuhteesta laitokseen sekä palvelussuhteen soveltamisesta työsopimuslakiin ja pääjohtajan ja johtajan palvelussuhteesta viitaten sen soveltuvan siihen, mitä valtion virkamieslaissa säädetäänkin valtion ylimpien virkamiesten vastuusta ja muista palvelussuhteen ehdoista (KelaL 11 §).

Miksi Kelalla on työsuhde ja Verohallinnolla virkasuhde henkilöstön kohdalla?

Kansaneläkelaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka hallintoa ja toimintaa eduskunnan valitsevat valtuutetut valvovat (KelaL 1 §). Kelan tehtäviä on muun muassa

---

<sup>137</sup> Bruun 2022, s. 145.

<sup>138</sup> HE 7/2009 vp s. 29, 34.

<sup>139</sup> HE 7/2009 vp s. 1, 46.

<sup>140</sup> Kulla ja Salminen 2021, s. 28.

lakisäätöisen sosiaaliturvan toimeenpano ja siihen liittyvä asiakaspalvelu<sup>141</sup>. Kelan vastuulle määritellyistä sosiaaliturvan tehtävistä ja sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallintapalveluista säädetään erikseen laeissa. Lisäksi Kelalle voidaan antaa muita tehtäviä lainsäädännöllä. Yhteisesti sovitun sopimuksen perusteella Kela voi myös hoitaa muita sosiaaliturvan toimeenpanoon liittyviä tehtäviä ja tarjota muita palveluja. (Kela 2 §, 425/2021). Kelan henkilöstöä ei pidetä valtion virkamieslainsäädännön alaisena. Kelalla on oma itsenäinen asemansa työnantajana, ja se neuvottelee henkilöstönsä palkoista ja muista työehdoista sekä solmii näitä koskevat sopimukset.<sup>142</sup> Kelan hallintolakia koskevassa ohjeistuksessa<sup>143</sup> todetaan, että Kelassa työskentelevät henkilöt käyttävät julkista valtaa esimerkiksi päättäessään yksityisten oikeuksista, velvollisuuksista ja eduista. Vaikka heidän työsuhteensa perustuvat työsopimuslakiin, Kelan henkilöstö kantaa virkavastuuta hoitaessaan julkisia tehtäviä ja käyttäessään julkista valtaa. Tämä vastuu kattaa sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen puolen. Velvollisuuksien laiminlyönti voi aiheuttaa myös työoikeudellisia seuraamuksia, kuten huomautuksen tai varoituksen. Myös hallituksen esityksessä uudeksi perustuslaiksi<sup>144</sup> on arvioitu Kansaneläkelaitoksen sekä muidenkin välillisen julkisen hallinnon organisaatioiden käyttävän julkista valtaa toimissaan.

Vertailuna Verohallintoon, joka toimii valtiovarainministeriön alaisena yksikkönä osana valtionhallintoa (laki Verohallinnosta, 1 §). Kela puolestaan on itsenäinen sosiaaliturvalaitos eduskunnan valvonnan alaisena ja sillä on oma hallinto ja talous. Asiaan liittyy myös perustuslain 119 §, joka sääntelee valtionhallinnon organisaatioita: Valtion keskushallintoon voi valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi kuulua virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Eduskunnan alaisesta laitoksesta (Kela) säädetään erikseen lailla.

Kelan itsenäisemmällä asemalla välillisen julkishallinnon toimijana on samoja perusteita kuin yliopistoilla. Yliopistot lukeutuvat itsenäisiksi julkisoikeudellisiksi laitoksiksi tai säätiöiksi, joilla voi olla myös julkista valtaa ja julkisia hallintotehtäviä kuten Kelalla. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä yliopiston taloudellista ja hallinnollista autonomiaa, sillä etenkin se mahdollistaa yliopistojen itsehallinnon vahvistumisen valtion tilivirrasta erillisiksi oikeushenkilöiksi<sup>145</sup>. Yliopistolain 29 § :n 1 momentin mukaan yliopiston palvelussuhde on myös työsuhde. Palvelussuhteen muoto työsuhteena julkisista tehtävistä riippumatta perustuu olennaisesti julkisoikeudellisten laitoksien itsehallintoon ja autonomiseen asemaan sekä niiden turvaamiseen.

---

<sup>141</sup> HE 10/2001 vp s. 11.

<sup>142</sup> HE 10/2001 vp s. 7.

<sup>143</sup> Kansaneläkelaitos 2023, s. 3.

<sup>144</sup> HE 1/1998 vp s. 74.

<sup>145</sup> PeVL 11/2009 vp s. 3.

Yhtiömuotoisia toimijoita, jotka käyttävät julkista valtaa ja toimivat markkinaehtoisesti ovat esimerkiksi osakeyhtiöt, jotka suorittavat ajoneuvon katsastuksia tai rekisteröintejä. Lisäksi valtion erityisrahoitusyhtiö Finnvera Oyj käsittelee vientitakuuasioita julkisena hallintotehtävänä ja Business Finland Oy innovaatorahoituksen alalla.<sup>146</sup> Julkisomisteiset yhtiöt hoitavat hallintotehtäviä nykyään vain harvoin, valtion toimintojen yhtiöittämisessä viranomaistehtävät on pitänyt eriyttää viranomaiselle. Esimerkiksi edellistä muotoaan liikelaitos Valtionrautatiet toimii nykyään osakeyhtiön muodossa ja sen julkiset hallintotehtävät on siirretty liikenne- ja viestintäministeriön alaisiksi<sup>147</sup>. Osakeyhtiön on mahdollista hoitaa julkista hallintotehtävää, mikäli siitä on säädetty lailla tai yhtiölle on annettu lakisääteinen toimilupa. Esimerkiksi Posti Group Oyj hoitaa toimiluvalla postinjakelun julkisoikeudellista tehtävää (postilaki 415/2011).

Yksi esimerkki liikelaitoksesta on Metsähallitus, joka hoitaa liiketoimintatehtävien ohella eräitä julkisia hallintotehtäviä ja jonka pääasiallinen palvelussuhde on työsopimussuhde. Mikäli tehtävät sisältävät julkisen vallan käyttöä on palvelussuhde kuitenkin virkasuhde, ellei laissa toisin säädetä (laki Metsähallituksesta 234/2016, 29 §). Metsähallinnon kohdalla esimerkiksi virkavastuun tarve näyttäisi olevan ratkaistu samoin kuin valtion hallinnossa, julkisen vallan käytön kohdalla henkilö otetaan virkasuhteeseen. Tehtävät, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttöä kuuluvat valtaosaan Metsähallituksen henkilöstön tehtäviin ja pääasiallisesti niissä onkin käytössä työsopimussuhde.

Tyypillisesti liikelaitosten henkilöstö toimii työsopimussuhteessa, mutta jotkin tapaukset voivat poiketa tästä periaatteesta. Uutta valtion virkamieslakia koskevassa hallituksen esityksessä korostettiin voimakkaasti, että koska liikelaitokset toimivat kilpailuasemassa yritysten kanssa, heidän henkilöstönsä tulisi olla työsopimussuhteessa.<sup>148</sup> Valtion liikelaitokset ovat käytännössä virastojen ja liikeyritysten välissä sijaitsevia organisaatioita. Niiden toiminnan perusteista säädetään uudistetussa liikelaitoslaissa

---

<sup>146</sup> Mäenpää 2023, s. 246.

<sup>147</sup> HE 224/1994 vp.

<sup>148</sup> HE 291/1993 vp s.3.

(1062/2010). Niiden tarjoamat palvelut eivät enää sisällä julkisia hallintotehtäviä tai julkisen vallan käyttöä, minkä vuoksi niiden henkilöstö toimiikin pääosin työsopimussuhteessa.<sup>149</sup> Mikäli liikelaitos toimii markkinaehtoisesti kilpailuasemassa ja lisäksi katsotaan julkisen hallintotehtävän toimijaksi, valinta palvelussuhteen käyttämisestä vaatii oikeudellista punnintaa.

Apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä<sup>150</sup> on korostettu ongelmakohtia tilanteessa, jossa viraston johto ja liikelaitoksen henkilöstö kohtasivat epäsymmetrisiä vastuita virkarikosoikeuden ja työturvallisuuden suhteen ennen voimaan tullutta lakimuutosta valtion liikelaitoksista.

Ulosottovirasto toimi Senaatti-kiinteistöt-liikelaitoksen tiloissa, mutta kunnossapitopalvelut, kuten lumenauraus hankittiin yksityiseltä palveluntarjoajalta. Viraston johdolla oli kuitenkin rajoitetusti vaikutusmahdollisuuksia tilojen turvallisuuteen ja terveellisyteen, sillä vastuu oli liikelaitoksella, jolta tilat vuokrattiin. Apulaisoikeusasiamies huomautti, että viraston esihenkilöt olivat tiukemman virkavastuun alaisia, vaikka itse liikelaitoksen työntekijöitä ei voitu asettaa vastaavalle rikosoikeudelliselle vastuulle, vaikka he laiminlöisivät omistajalle kuuluvia velvoitteita. Lisäksi liikelaitoksen toimitusjohtajan asema oli epäselvä, ja hän saattoi jäädä kokonaisuudessaan virkarikossääntelyn ulkopuolelle, koska ei ollut julkisyhteisön työntekijä eikä myöskään luottamushenkilö, toisin kuin liikelaitoksen hallituksen jäsenet.

Apulaisoikeusasiamies näki ongelmana sitä, että liikelaitoksen työntekijät voivat ilman syytteen uhkaa laiminlyödä kiinteistön omistajalle kuuluvia tehtäviä, joiden tekemättä jättämisestä samankaltaisessa tilanteessa toimitiloissa toimiva viraston johto voisi joutua rikosoikeudelliseen vastuuseen salliessaan toiminnan jatkumisen tai tehtävien laiminlyönnin.

Liikelaitoksen toimitusjohtaja ei ollut aiemmin virkavastuun alainen paitsi käyttäessään julkista valtaa. Asia on lakimuutoksen (laki valtion liikelaitoksista 1019/2020, 9.3 §) jälkeen kuitenkin muuttunut ja liikelaitoksen toimitusjohtaja on virkavastuunalainen. Valtion liikelaitoksella kuten Senaatti-kiinteistöllä on katsottu olevan julkisia hallintotehtäviä<sup>151</sup>.

Palvelussuhdevastuun määräytyminen rajapinnoilla ei ole yksiselitteistä ja tässä alaluvussa on tutkittu vain osaa julkisen ja yksityisen yhteenliittymissä käytettävistä

---

<sup>149</sup> Koskinen ja Kulla 2019, s. 17.

<sup>150</sup> AOA 15.4.2020 777/2019.

<sup>151</sup> PeVL 34/2020 vp s. 5.

palvelussuhde käytännöistä. Tämän kannalta kuitenkin käytettävään palvelussuhteeseen ja sen perusteena olevaan vastuuseen vaikuttaa työnantajaorganisaation rooli valtion hallinnossa tai välillisessä julkishallinnossa sekä julkisten tehtävien laatu. Palvelussuhdevastuu toteutuu rikosoikeudellisen - ja vahingonkorvausoikeudellisen vastuun kannalta ainakin osittain palvelussuhteesta riippumatta ja vastuun johdonmukaisuutta on säännelty rikosoikeuden ja vahingonkorvausoikeuden lainsäädännön kautta ennemmin kuin käytettävän palvelussuhteen.

### 3.2 Vastuun kohdentuminen julkisiin tehtäviin

Yksityisellä sektorilla ei yleensä ole samanlaisia säännöksiä ja määräyksiä kuin julkisella sektorilla, joissa määriteltäisiin henkilöiden vastuuasemia ja virkavelvollisuuksia. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että tietyt työtehtävät, joiden sisältöä ei ole selkeästi määritelty säännöksissä ja määräyksissä eivät voi kuulua laajan virkavastuun eli rikosoikeudellisen vastuun piiriin.<sup>152</sup> Vastuuta on arvioitu etenkin tietojärjestelmien käytön ja käyttöönoton alalla ja vastuuta tulisi arvioida selkeämmin painoittaen julkisen vallan käyttöä. Virkavastuun toteutumista voitaisiin parantaa kehittämällä sisäisiä ja ulkoisia arviointi- ja varmistusmenettelyjä päätöksentekojärjestelmissä ja automatisoiduissa toimintaprosesseissa.<sup>153</sup> Kun on kyse automaattisesta päätöksenteosta, tietojärjestelmien tekninen ja oikeudellinen arviointi sekä niihin liittyvät selkeät toimintavelvoitteet voisivat muodostaa ne virkatehtävät, joihin perustuslain määrittelemää virkavastuuta voitaisiin soveltaa yksilötasolla<sup>154</sup>. Hallituksen esitys<sup>155</sup> sisältää muun muassa ehdotuksen julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellisen laajentamisesta siten, että vastuun laajuus ei olisi riippuvainen palvelussuhteesta vaan tiettyä tehtävää koskisi tietynlainen vastuu. Tehtävään kohdentuvaa virkavastuuta on

---

<sup>152</sup> LaVL 10/2021 vp s.12.

<sup>153</sup> Valtiovarainministeriö 2021, s. 12.

<sup>154</sup> HE 145/2022 vp s. 23.

<sup>155</sup> HE 145/2022 vp s. 131.

perusteltu sillä, että viranomaisten tietojärjestelmien kehittämisen ja ylläpidon ympärillä toimii laaja-alaisesti henkilöstöä sekä virka- että työsuhteessa.

Tosiasiallisen virkavastuun toteutumisen järjestäminen tulee huomioida virkavastuumallin rakentamisessa. Virkavastuu kattaa julkisen vallan käytön ja konkreettisten hallintopäätösten tekijöiden tunnistamisen, jotta heille voidaan asettaa toimintavelvollisuuksia. Näiden velvollisuuksien tarkoituksena on varmistaa asianosaisten oikeuksien toteutuminen ja muiden viranomaisten toiminnan asianmukaisuus.<sup>156</sup> Virkavastuun tarpeenmukainen järjestäminen edellyttää, että automatisoitujen toimintaprosessien kehittämisessä, käyttöönotossa ja käytön valvonnassa otetaan käyttöön normisto, joka selkeästi määrittelee virkamiesten ja muiden vastuullisten virkavelvollisuudet. Noudattamalla näitä virkavelvollisuuksia varmistetaan, että hallinnon toiminta on lainmukaista ja että oikeusturva, hyvän hallinnon periaatteet sekä muut hallintolain mukaiset menettelysäännöt, asiakirjojen julkisuus ja tietosuojavaatimukset toteutuvat viranomaistoiminnassa.<sup>157</sup>

Lakivaliokunta on katsonut, että on asianmukaista liittää virkavastuu suoraan niihin julkisiin hallintotehtäviin, joita kyseiset palvelut sisältävät, ottaen huomioon, että ehdotettu säännös perustuu perustuslain 124 §:ään ja perustuslakivaliokunnan aiempaan sitä koskevaan käytäntöön. Säännöksen tulisi myös olla selkeä, jotta virkavastuun soveltaminen koskisi nimenomaan näitä julkisia hallintotehtäviä eikä työntekijän muita tehtäviä.<sup>158</sup> Palvelussuhteeseen kuuluva vastuu olisi tällä perusteella hallinto-oikeudellista tai työoikeudellista tehtävän laadun perusteella, mikäli virkavastuu kohdentuu julkisiin hallintotehtäviin muttei henkilön muihin tehtäviin. Jo hallintovaliokunnan mietinnössä<sup>159</sup> hallituksen esityksestä valtion virkamieslain ja valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta kuvailtiin virkasuhdetta välineeksi, jolla hoidettiin valtiolle kuuluvia julkisia tehtäviä kuten lainsäädännön soveltamista tai

---

<sup>156</sup> Valtiovarainministeriö 2021, s. 53.

<sup>157</sup> Vainio, Hämäläinen, Jartti ja Helin 2022, s. 38.

<sup>158</sup> LaVL 10/2021 vp s. 12.

<sup>159</sup> HaVM 5/1994 vp Luku 1.2.

hallinnollista päätöksentekoa. Virkasuhde olisi väline, jolla turvataan asianmukainen, viivytyksetön ja riippumaton tehtävien hoitaminen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa<sup>160</sup> sopimusehto, joka koski sosiaali- ja terveystalvelujen tarjoamista kunnan ja yksityisen palveluntarjoajan välillä, velvoitti kuntaa ottamaan palveluntarjoajan työntekijät virkasuhteeseen ainoastaan niiden tehtävien suorittamisen ajaksi, jotka liittyivät julkisen vallan käyttöön. Tämä järjestely oli kiistanalainen, ja sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira oli kieltänyt sen. Valvira katsoi, että kunta ei saanut antaa virkamääräyksiä palveluntarjoajan työntekijöille, jotka liittyivät virkatehtäviin ja julkisen vallan käyttöön. Tällainen järjestely kiersi voimassa olevaa lainsäädäntöä ja oli siten laiton. Siinä ei syntynyt varsinaista virkasuhdetta palveluntarjoajan työntekijän ja julkisyhteisön välille.

Asiaa tarkasteltiin perustuslain 124 §:n ja virkamieshallintoperiaatteen lisäksi kuntalain 44 §:n 2 momentin kannalta, joka edellyttää, että tehtävässä, jossa käytetään julkista valtaa, toimivat henkilöt toimivat virkasuhteessa. Samoin terveydenhuoltolain (2010/1326) 57 §:n 3 momentti määrittelee, että henkilön, jonka tehtäviin sisältyy julkisen vallan käyttöä, on oltava virkasuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään. Lainsäädäntö ei sisällä määräystä, joka mahdollistaisi julkisen vallan käyttöön liittyvien valtuuksien siirtämisen tai antamisen yksityisen palveluntarjoajan työntekijälle virkamääräyksellä. Tehtävän, jossa julkista valtaa käytetään, on täytettävä virkasuhteen kriteerit.<sup>161</sup>

Rajapintojen toimintaympäristö verkostojen ja yhteistyömallien kera asettaa perinteiselle virkavastuulle haastavan ympäristön. Tästä syystä toimintavelvollisuuksien ja niihin liittyvän vastuun kohdentaminen tulisi olla täsmällisesti säänneltyä.<sup>162</sup> Esimerkiksi hallituksen esityksessä<sup>163</sup> sote uudistusta koskevassa lainsäädäntötyössä julkisen hallintotehtävän ja julkisen vallan käytön tarkkarajaista määrittelyä ei ole tehty. Lakivaliokunnan mukaan määrittely puuttuu muuallakin lainsäädäntötyössä ja tarve

---

<sup>160</sup> KHO 2014:98.

<sup>161</sup> KHO 2014:98.

<sup>162</sup> Mäntylä, Karjalainen, Korhonen, Siikavirta, Wenander ja Annola 2022a, s. 33.

<sup>163</sup> HE 241/2020 vp ks. Esimerkiksi s. 520,521, 681–684.

arvioida säännösten perustelujen täydentämistä ja täsmentämistä koskettaa muitakin hallinnonaloja<sup>164</sup>.

Julkisyhteisössä virkavastuuseen vaikuttaa henkilön oikeudellisen aseman lisäksi tehtävien luonne. Lähtökohtana onkin, että virkavastuu kohdistuu etenkin viranomaistoimintaan eli virkamiesten tehtävänhoitoon. Sen vuoksi nykyinen tarve liittää virkavastuu julkisyhteisön työntekijään on arvioitu rajoittuneemmaksi.<sup>165</sup> Kun arvioidaan virkavelvollisuuden sisältöä saattaa olla tilanteita, joissa samaa tekoa tarkastellaan ankarammin, mikäli sen tekee virkamies, verrattuna muihin henkilöryhmiin. Näin ollen teko, joka on rangaistavaa virkamiehen tekemänä, ei välttämättä olisi sitä julkisyhteisön työntekijän tekemänä. Siitä syystä tarve tehtävässä noudatettavista säännöksistä ja määräyksistä sekä velvollisuuksista on korostettu.<sup>166</sup> Yksityinen henkilö voi sijoittua välilliseen julkishallintoon eli viranomais- ja yksityisorganisaatioiden välimaastoon toimiessaan esimerkiksi järjestyksenvalvojana ja hoitaessaan julkista tehtävää. Olli Mäenpää on kirjoittanut<sup>167</sup> organisaation välillisyyden julkishallintoon koskevan vain tiettyjä, julkisia hallintotehtäviä. Ajatus välillisistä julkisista hallintotehtävistä tukee palvelussuhteesta riippumatonta vastuuta.

### 3.3 Kohti yhtä palvelussuhdetta?

Yleinen Eurooppalainen kehityssuuntaus on, että julkishallinnon palvelussuhteet perustuvat työoikeuden sääntelykehikkoon. Myös Suomessa virkamiesoikeus erityisalana on eriytynyt hallinto-oikeudesta ja lähentynyt kohti työoikeutta. Uudenaikainen julkinen johtaminen mukailee yksityisen sektorin tuottoa, tuloksia ja vaikuttavuutta – muutoksena se on kaventanut aiempia eroavaisuuksia työntekijöiden ja virkasuhteisten välillä.<sup>168</sup> Virkasuhdetta on lähennetty vastaamaan työsopimuslain

---

<sup>164</sup> LaVL 10/2021 vp 12.

<sup>165</sup> LaVL 10/2021 vp s. 15.

<sup>166</sup> Brander 2024, s. 104.

<sup>167</sup> Mäenpää 2023, s. 246.

<sup>168</sup> Husa ja Pohjolainen 2014, s. 294.

mukaista työsopimussuhdetta, kuitenkin säilyttäen ne erityispiirteet, joita valtion tehtävien hoitaminen edellyttää. Myös 90-luvulla tehdyssä palvelussuhdehankkeessa, jonka tavoitteena oli siirtyminen yhteen ja yhtenäiseen valtionhallinnon palvelussuhteeseen peruslähtökohdaksi asetettiin työsopimuslaki <sup>169</sup>. Palvelussuhdehankkeessa päädyttiin kuitenkin yhteen palvelussuhteeseen siirtymän sijaan ehdottamaan uutta virkamieslakia, jossa virka- ja työsopimussuhteeseen kuuluvia eroja vähennettäisiin <sup>170</sup>. Virkaan kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet muistuttavat vahvasti työsuhteeseen kuuluvia ja säännöksiä taustalla onkin kehityssuunta, että säännökset ovat työoikeudellisia normeja, jotka ovat sopeutettu valtion ja kuntien hallintoon<sup>171</sup>.

Hallituksen esityksessä<sup>172</sup> on ehdotettu säädettäväksi edellytyksistä, joiden perusteella kunnan virkasuhde voitaisiin muuttaa työsuhteeksi silloin, kun tehtävä ei sisällä julkisen vallan käyttöä. Säättämisen yhteydessä on korostunut virkasuhteen käyttämisen merkitys, kun julkinen tehtävä sisältää julkisen vallan käyttöä sovittaa valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen toteutumista. Julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät edellyttävät virkasuhteen käyttöä tai vähintään huomattavaa poikkeusmenettelyä työsopimuslain kaltaisen työsopimuksen käyttämiseksi. Työsopimussuhteen käyttäminen sisältäisi niin runsaasti valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia seikkoja, että käytännön tasolla se kuitenkin merkitsisi uuden palvelussuhteen luomista eroten sekä virkasuhteesta että työsopimussuhteesta. Virastoissa, joissa tehtävien luonteen laatu edellyttää julkisen vallan käyttöä on käytettävä virkasuhdetta. Valtion budjettitalouteen voi kuitenkin kuulua virastoja, joiden tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttö, mutta työsopimussuhteen käyttäminen edellyttäisi valtion työsopimussuhteeseen säännöksiä, jotka taas poikkeaisivat työsopimuslain säännöksistä.<sup>173</sup>

---

<sup>169</sup> HE 291/1993 vp s. 3.

<sup>170</sup> HaVM 5/1994 vp 1.1. Uudistuksen tarve.

<sup>171</sup> Bruun 2022, s. 146.

<sup>172</sup> HE 196/2002 vp s. 1, 4.

<sup>173</sup> HE 291/1993 vp s. 27.

Yhteen palvelussuhteeseen siirtymistä on pohdittu työnantajan direktio-oikeuden eli työnjohto-oikeuden kannalta. Kun tarkastellaan mahdollisuuksia siirtyä yhdestä palvelussuhteesta toiseen, työnantajan oikeutta johtaa ja valvoa työtä on usein korostettu. On havaittu, että tämä oikeus on erityisen voimakas työsuhteessa, missä työnantajan rooli työnjohtajana korostuu ja hänen ohjausoikeutensa on laajaa. Toisaalta virkasuhteissa painottuu enemmän itsenäisyys ja vastuiden laajuus. Erityistä huolta työ- ja virkasuhteen yhdistämisessä on herättänyt se, miten direktio-oikeus ja hallinnon lainalaisuusperiaate ovat suhteessa toisiinsa.<sup>174</sup> Hallinnon lainalaisuusperiaate voi rajoittaa työnantajan direktio-oikeutta ja aiheuttaa jännitteitä sekä vaatia tasapainon löytämistä ristiriitaisissa tilanteissa työnantajan tarpeiden ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen välillä.

### 3.3.1 Ruotsin yhden palvelussuhteen malli

Ruotsissa siirryttiin vuonna 1976 virkasuhteissa julkisoikeudellisesta järjestelmästä yksityisoikeudelliseen järjestelmään, mikä merkitsi myös virkavastuun uudelleenjärjestelyä.<sup>175</sup> Lainsäätäjän pyrkimys on ollut saada aikaan yhtenäinen työläinsäädäntö, joka koskee kaikkia työsuhteessa olevia riippumatta työnantajasta tai tehtävistä. Näin ollen nykyään julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevat henkilöt noudattavat pääosin samaa lainsäädäntöä kuin työsopimussuhteessa olevat eli työsopimuslakia (Lagen om anställningsskydd 1982/80) ja työelämän yhteistoimintalakia (Lagen om medbestämmande i arbetslivet 1975/580). Kuitenkin julkisen viranomaistoiminnan erityispiirteiden vuoksi valtion ja kuntien palveluksessa olevia virkahenkilöitä sitoo myös erityislainsäädäntö, julkisen virkasuhteen ehtoja koskeva laki (Lagen om offentlig anställning, LOA, 1994/260).<sup>176</sup> LOA:ssa on määräyksiä siitä, että työntekijälle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö velvollisuutensa työssään voidaan määrätä kurinpitoseuraamuksia virkarikkomuksesta (14 §).

---

<sup>174</sup> HE 291/1993 vp s. 3.

<sup>175</sup> Ryberg-Welander 2018, s. 1000.

<sup>176</sup> HE 196/2002 vp, s. 14.

Kurinpitoseuraamukset voivat olla varoituksia ja palkanpidätyksiä (15 §). Henkilö, jota perustellusti epäillään rikoksesta työssään, tulee 22 §:n mukaan ilmoittaa syytteesenpanosta, jos epäily koskee muun muassa virkarikosta tai törkeää virkarikosta. Kurinpitoseuraamukset ja virkarikkomukset koskettavat viranomaistoimintaan liitettäviä työsuhteita.

Taustalla uudistuksessa oli pitkää selvitystyötä. Ruotsin hallituksen komitean mukaan<sup>177</sup> yksityisoikeudellista rakennetta mukaillen viranomaisen ja sen työntekijöiden välinen palvelussuhde virheiden tapauksessa voidaan nähdä sopimusrikkomuksena viranomaista kohtaan. Vastuu- ja seuraamusjärjestelmän tulisi muotoutua pääasiassa julkisten tehtävien luonteen mukaan eikä riippua siitä, toimivatko henkilöt virassa vai työsuhteessa. Siksi on katsottu tärkeäksi, että tarve seuraamuksiin julkisessa toiminnassa ei rajoitu perinteisiin hallintoviranomaisiin, vaan koskee kaikkea julkista toimintaa eli myös sitä, joka on varustettu enemmän tai vähemmän yksityisoikeudellisilla piirteillä. Siksi kysymys keskittyy lähinnä siihen, ovatko yksityisoikeudelliset seuraamukset riittäviä turvaamaan kansalaisten etua vai tarvitaanko lisäkeinoja varmistamaan julkisen toiminnan asianmukainen toteutus.

Komitean harkinnat johtivat ehdotukseen, jonka mukaan virkavallan väärinkäyttö, joka aiheuttaisi vahinkoa joko yleisölle tai yksityiselle henkilölle, olisi rikosoikeudellisesti säänneltyä<sup>178</sup>. Esityksessä keskityttiin rikosoikeudellisiin elementteihin ja siihen, että virkavastuun muutokset merkitsisivät kriminalisoinnin vähentämistä siten, että vain vakavampia virheitä voitaisiin arvioida rikosoikeudellisesti. Ehdotus oli sisällyttää rikostyypeiksi virkavallan väärinkäyttö ja huolimaton viranomaisen toiminta. Vastuu kohdistuisi viranomaistoimintaan riippumatta siitä, työskenteleekö henkilö yksityisellä vai julkisella sektorilla.<sup>179</sup> Uudistus vähensi virkamiesten rikosoikeudellista vastuuta. Vanhassa ruotsalaisessa vastuumallissa kriminalisoitiin myös vähäisiä virassa tehtyjä rikkomuksia ja virheitä, kun taas nykyisin voimassa olevassa järjestelmässä vain vakavimmat rikkomukset tai vallan väärinkäyttötapaukset tulevat rangaistaviksi.<sup>180</sup>

---

<sup>177</sup> SOU 1969/20, s. 33.

<sup>178</sup> SOU 1969/20 s. 42.

<sup>179</sup> Prop. 1975/78 s. 180.

<sup>180</sup> Bønsing, Mäntylä ja Wenander 2023, s. 10.

Ruotsissa palvelussuhteiden alalla on tällä hetkellä kaksi roolia, työntekijä ja työnantaja. Virkamiehen oikeudellinen asema korvattiin työntekijän velvollisuudella noudattaen työnantajan määräyksiä työoikeudellisen rakenteen mukaisesti.<sup>181</sup> Erityisen virkavastuun poistuttua julkisten tehtävien hoitoon on liitettävissä Ruotsin rikoskaaren (Brottsbalken 1962/700) 20 luvun säännökset virkavirheistä (tjänstefel). Luvun 1 §:n mukaan henkilö, joka tahallaan tai tuottamuksellisesti viranomaisen toiminnassa teolla tai laiminlyönnillä laiminlyö sille kuuluvia tehtäviä, tuomitaan virkarikoksesta sakkoon tai enintään kahden vuoden vankeuteen. Jos teko ottaen huomioon tekijän valtuudet tai tehtävän yhteys viranomaisen toimintaan tai muihin olosuhteisiin on vähäinen, rikosoikeudellista vastuuta ei määrätä. Julkisen vallan käyttö liittyy tilanteisiin, joissa tehdään päätöksiä yksilön oikeuksista, eduista ja velvollisuuksista, kuten Suomessakin. Tosiasiallinen toiminta kuten opetus, terveydenhuolto sekä neuvonta eivät kuulu tähän sääntöön, mutta niitä voidaan arvioida virheiden tai laiminlyöntien osalta laillisuusvalvonnan tai kurinpidollisten toimenpiteiden avulla.<sup>182</sup>

Ruotsissa on käyty poliittista keskustelua vastuujärjestelmästä ja sen aukoista voimassa olleiden uudistusten jälkeen. Kansalaisten luottamuksen varmistamiseksi julkisen hallinnon toimintaan tarvitaan tehokas vastuujärjestelmä virheiden tapahtuessa. Tähän sisältyy rikosoikeudellinen, työoikeudellinen ja vahingonkorvausoikeudellinen vastuu. Rikosoikeudellinen vastuu on keskeinen vakavimmissa tapauksissa, jotka vaarantavat kansalaisten edut ja julkisen luottamuksen. Tämän vuoksi on tärkeää arvioida, onko rikosoikeudellinen suoja riittävä.<sup>183</sup>

---

<sup>181</sup> Ryberg-Welander 2018, s. 1016.

<sup>182</sup> Mäntylä, Karjalainen, Korhonen, Siikavirta, Wenander ja Annola 2022a, s. 102.

<sup>183</sup> Bet. 2017/18:KU37 s. 35–36.

## 4 Työnjohto-oikeus ja vastuu

### 4.1 Työnjohto- ja valvontaoikeus ja sen noudattamatta jättäminen

Työnantajan johto- ja valvontaoikeutta on määritelty direktio- tai työnjohto-oikeudeksi ja sitä sovelletaan sekä virkamiesoikeudessa että yksityisellä puolella työoikeudessa. Työnantajalla on oikeus johtaa sekä valvoa työntekijän työtä ja se perustuu yksityisellä puolella työsopimuslakiin ja alakohtaisiin työehtosopimuksiin. Julkisella puolella vastaava asetelma virkasuhteisilla perustuu virkamies- ja viranhaltijalakiin sekä virkaehtosopimuksiin.<sup>184</sup> Valtion virkamieslaissa tarkoitettuja palvelussuhteen ehtoja vahvistetaan valtion virkaehtosopimuslailla (664/1970) ja kunnan ja hyvinvointialueen soveltamisalalla laissa kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista (669/1970) ja työsopimuksen kohdalla työehtosopimuslakiin.

Lisäksi hallinto-oikeudellisen seuraamusvastuun kannalta on eroteltavissa erityisryhmiä tietyin erityissäännöksiin. Keskeiset säännökset sisältyvät poliisin hallinnosta annettuun lakiin (110/1992, myöhemmin PolHall), Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin (577/2005, myöhemmin RVHL), Puolustusvoimista annettuun lakiin (551/2007, myöhemmin PVL) ja hätäkeskustoiminnasta annettuun lakiin (692/2010, myöhemmin HätäKL). Erityisryhmiä koskevat vastuukysymykset eivät lukeudu tutkielmassa tarkoitettuihin julkisen ja yksityisen rajapintoihin, mutta kurinpitoseuraamuksena erityissäännös määräaikaisesta erottamisesta sisältyy hallinnolliseen virkavastuuseen.

Työnjohto-oikeuden normiperusta muodostuu valtion virkamiesten kohdalla valtion virkamieslain 14 § :ään ja lakiin eduskunnan virkamiehistä (1197/2003) 19 § :ään , jotka molemmat säätävät osaltaan virkamiehen tehtävien asianmukaista ja viivytyksetöntä suorittamista sekä työnjohto- ja valvontamääräyksien noudattamista. Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta 17 § :n 1 momentin mukaan viranhaltijan on suoritettava asainmukaisesti ja viivytyksettä virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät. Lisäksi

---

<sup>184</sup> Seppälä 2022, s. 80–81.

tehtävissä on noudatettava asianomaisia säännöksiä ja työnantajan työjohto- ja valvontamääräyksiä. Hallinto-oikeudellinen virkavastuu tarkoittaa virkasuhteeseen perustuvaa työnjohdollista seuraamusvastuuta, joka tulee kyseeseen sellaisissa tilanteissa, jossa virkamies ei ole noudattanut virkavelvollisuuksiaan vaan on laiminlyönyt niiden noudattamisen.<sup>185</sup> Virkasuhteisen tulee noudattaa työjohtoon ja työnvalvontaan liittyviä määräyksiä eli virkakäskyjä, näiden määräysten laiminlyöminen katsotaan virkavirheeksi<sup>186</sup>. Hallinnolliset seuraamukset ovat keskeisessä asemassa etenkin työjohtomääräyksiensä noudattamisvelvollisuuteen<sup>187</sup>.

Esimerkiksi Verohallinnon vuokratyökokeilua on perusteltu sillä, että vuokratyön tekijät ovat työsopimuslain perusteella suoraan Verohallinnon johdon ja valvonnan alaisia<sup>188</sup>. Työsopimuksesta johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät työntekijän suostumuksella vuokratyöntekijöitä käyttävälle taholle (TSL 1 :7), jolloin Verohallinto voi työjohto-oikeuteensa perustuen rajata tehtävät tarkasti sekä kontrolloimaan, ettei vuokratyöntekijä tekisi julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä vaan työnkuva pysyisi yleisneuvonnan piirissä, kuten tarkoitettu. Apulaisoikeusasiamies on kuitenkin todennut Verohallinnon vuokratyövoiman käytöstä, että vuokratyövoiman käyttäminen edellyttäisi lainsäädännön muuttamista vastuukysymyksiensä vuoksi, kuten aikaisemmin tutkielmassa on käsitelty.

Työoikeudessa työnantajan johto-oikeutta varmistetaan asettamalla työntekijöille velvollisuuksia, jotka koskevat heidän käyttäytymistään. Päävelvollisuutenaan työntekijän tulee suorittaa työtehtävänsä ja lisäksi sivuvelvoitteenaan työntekijän tulee kunnioittaa ja olla uskollinen työnantajalleen<sup>189</sup>. Työoikeudessa työjohto-oikeus perustuu työsopimuslain 1 luvun 1 § :n 1 momenttiin, jonka mukaan lakia sovelletaan seuraavasti: *“Tätä lakia sovelletaan sopimukseen (työsopimukseen), jolla työntekijä tai*

---

<sup>185</sup> Keravuori-Rusanen 2008, s. 387.

<sup>186</sup> KKO 1989:58; Mäenpää 2023, s. 1321.

<sup>187</sup> Seppälä 2022, s. 100.

<sup>188</sup> AOA 29.12.2020 7302/2019 s. 3.

<sup>189</sup> Koskinen ja muut 2018, I TYÖOIKEUDEN PERUSTEITA >2. Työoikeuden normijärjestelmä>Työnantajan käskyt>Työnantajan käskyvallan perusteet>Käyttäytymisnormit 5.3.2024.

*työntekijät yhdessä työkuntana sitoutuvat henkilökohtaisesti tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan.”* Työnjohto-oikeus perustuu lisäksi työsopimuslaissa merkittyihin työntekijän velvollisuuksiin (TSL 3: 1 §). Se asettaa työntekijälle velvollisuuden tehdä työnsä huolellisesti noudattaen työnantajan toimivaltansa perusteella antamia määräyksiä työn suorittamiseen liittyen. Huolellisuusvelvollisuus sisältää lisäksi velvollisuuden välttää toiminnassa kaikkea, mikä olisi hänen asemassaan vaadittavan kohtuuden valossa ristiriidassa kyseessä olevan menettelyn kanssa.

Työsuhteen ehdot määräytyvät pääsääntöisesti työsopimuslakiin, työntekijän ja työnantajan väliseen työsopimukseen sekä työehtosopimukseen. Vaikka hallinnollinen virkavastuu ei palvelussuhteen laadun perusteella voi toteutua työsopimussuhteeseen henkilöstöön eikä yksityisiin julkista valtaa käyttäviin henkilöihin, tehtävien hoitamisen asianmukaisuutta ja viivytyksettömyyttä voidaan pitää myös työsopimussuhteeseen kuuluvana velvoitteena<sup>190</sup>. Työsopimussuhteessa olevia, julkisia hallintotehtäviä hoitavia henkilöitä pätee usein vastaavat toiminnassa noudatettavat periaatteet kuin virkasuhteisia, vaikka hallinto-oikeudellinen virkavastuu ei ulotu työsopimussuhteisiin. Julkisyhteisön työsuhteissa yleisten oikeudellisten lähtökohtien lisäksi on otettava huomioon viranomaisen ja sen palveluksessa olevan henkilöstön välinen suhde sekä virkatoiminnan erityispiirteet. Tällaisia erityispiirteitä ovat muun muassa julkisyhteisön työntekijöihin kohdistuvat lakisääteiset velvoitteet, hyvän hallinnon periaate, palveluperiaate, rikosoikeudellinen virkavastuu, hallintolain soveltaminen työntekijän toimintaan, velvollisuus ottaa huomioon esteellisyyteen liittyvät säännökset, viranomaistoiminnan julkisuus sekä viranomaisen toimintaan kohdistuvat erityiset puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaatimukset.<sup>191</sup>

Sekä virkamieslaki että viranhaltijalaki sisältävät virkaan kuuluvan velvollisuuden noudattaa työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Näiden lisäksi virkasuhteelle

---

<sup>190</sup> Keravuori-Rusanen 2008, s. 390.

<sup>191</sup> Mäenpää 2023, s. 1398.

kuuluvat erityiset vaatimukset käyttäytymiselle, kuten tehtävien asianmukainen ja viivytyksetön hoitaminen. Myös työsuhteisia koskee vaatimus toimimaan kuuliaisesti ja uskollisesti työnantajan alaisuudessa<sup>192</sup>. Esimerkiksi järjestyksenvalvojalain (533/1999) 3 §:n 2 momentissa säädetään toiminnan periaatteeksi asiallisuus, tasapuolisuus ja sovinnollisuuden edistäminen. Poliisilaisissa (872/2011) 6 §:n 1 momentissa säädetään yleisesti tehtävien hoitamisen asiallisuudesta, puolueettomuudesta ja yhdenvertaisuudesta sekä sovinnollisuuden edistämisestä. Säädökset ovat hyvin samankaltaiset sisällöltään, vaikka järjestyksenvalvoja on pääsääntöisesti työsuhteessa ja poliisi aina virkasuhteessa.

Virkasuhteessa työnantajan työnjohtomääräyksien noudattamisesta kieltäytyminen on virkatehtävien laiminlyöntiä eli virkakäskyjen noudattamatta jättämistä ja näin ollen pääsääntöisesti virkavirhe<sup>193</sup>. Rangaistusseuraamus virkavelvollisuuksien vastoin toimisesta tai laiminlyönnistä käsittää rikosoikeudellisen vastuun lisäksi hallinnollisen vastuun eli palvelussuhteen välisen toimenpiteen tai menettelyn. Hallinnolliset seuraamukset ovat keskeisiä työnjohtomääräyksen noudattamisvelvollisuuteen. Työnantajalla on oikeus käyttää työnjohtovaltaansa antamalla esimerkiksi huomautus tai muu lain mukainen seuraamus työntekijälle, virkamiehelle tai viranhaltijalle palvelussuhteesta riippumatta, kun tämä on rikkonut joko työ sopimukseen tai virkasuhteeseen perustuvia velvollisuuksia. On kuitenkin huomattavaa, että työnjohtovalta ei suo työnantajalle oikeutta ottaa ja erottaa työntekijöitä vaan käsitteellä tarkoitetaan määräysvaltaa. Oikeus työntekijän erottamiseen tai palkkaamiseen pohjaa enneminkin työoikeudessa sopimusvapauten.<sup>194</sup>

Hallinto-oikeudelliset virkavastuu seuraamukset eivät koske työ sopimussuhteista henkilöstöä. Työoikeudelliset ja työsuhteperusteiset seuraamukset perustuvat

---

<sup>192</sup> Koskinen ja muut 2018, I TYÖOIKEUDEN PERUSTEITA > 2. Työoikeuden normijärjestelmä > Työnantajan käskyt > Työnantajan käskyvallan perusteet > Käyttäytymisnormit 5.3.2024.

<sup>193</sup> Seppälä 2022, s. 98, 99; Mäenpää 2023, s. 1381.

<sup>194</sup> Koskinen ja muut 2018, I TYÖOIKEUDEN PERUSTEITA > 2. Työoikeuden normijärjestelmä > Työnantajan käskyt > Työnantajan käskyvallan perusteet > Työnantajalla muitakin oikeuksia 5.3.2024.

velvollisuuteen noudattaa sopimuksessa merkittyjä tehtäviä sekä työnjohto-oikeuteen perustuvaa velvollisuutta toimia työnantajan lukuun. Työsopimuslain mukaan työntekijät sitoutuvat tekemään työtä työnantajan johdon ja valvonnan alaisena palkkaa vastaan. Työnjohto-oikeus juontaa myös juurensa työsopimuslain työntekijän velvollisuuksia koskeviin määräyksiin, erityisesti työsopimuslain 3. Luvun 1 § :ään, joka velvoittaa työntekijää suorittamaan työnsä huolellisesti ja noudattamaan työnantajan antamia määräyksiä. Huolellisuusvelvollisuus edellyttää toimimista kohtuuden rajoissa sekä välttämään toimintaa, joka olisi ristiriidassa hyväksyttävän menettelyn kanssa hänen asemassaan. Mikäli työntekijä ei noudata työsopimuksen, työsopimuslain tai työnjohto-oikeuden periaatteita, seuraamuksena voi olla erilaisia toimenpiteitä työnantajan taholta. Seuraamukset muistuttavat paljon hallinnolliseen virkavastuuseen liitettyjä periaatteita etenkin virkasuhteen lainsäädännön kehittyessä lähemmäksi työsopimusoikeutta ja esimerkiksi kurinpitoseuraamuksien poistuttua. Työsuhteen sopimuksellisuuden vuoksi työntekijän arvioinnissa voidaan hyödyntää myös sopimusoikeuden yleisiä periaatteita<sup>195</sup>.

Palvelussuhteen laadun perusteella hallinto-oikeudellinen virkavastuu ei voi toteutua julkishallinnon työsopimussuhteisten tai yksityisen julkista hallintotehtävää hoitavien kohdalla. Kuitenkin, tehtävien hoitamisen asianmukaisuutta ja viivytyksettömyyttä koskevia velvoitteita voidaan pitää lähtökohtana myös muiden kuin virkasuhteiden kohdalla julkisten hallintotehtävien hoitamisessa eli esimerkiksi julkisyhteisön työsopimussuhteisten henkilöstön kohdalla. Julkisten hallintotehtävien siirtämisessä muulle kuin viranomaiselle on tapauskohtaisesti säädetty, että julkisten hallintotehtävien hoitaminen edellyttää virkatehtävien ja virkasuhteessa tehtävien hoitamiseen liitettyjä velvoitteita. Tällöin kyseessä ei kuitenkaan ole hallinto-oikeudellisen virkavastuun toteuttaminen vaan työnantajalle kohdistuva varmistaminen toiminnan asianmukaisuudesta ja vastuullisuudesta julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa.<sup>196</sup>

---

<sup>195</sup> Mäenpää 2023, s. 1397.

<sup>196</sup> Keravuori-Rusanen 2008, s. 390.

Vuoden 1986 virkamieslaissa säädettiin yksityiskohtaisesti valtionhallinnon virkamiehiin kohdistuvista kurinpidon perusteista. Kurinpidollisia rangaistuksia olivat varoitus, enintään kuuden kuukauden mittainen erottaminen virantoimituksesta sekä viraltapano.<sup>197</sup> Uudistetussa vuoden 1994 virkamieslaissa on luovuttu kurinpitojärjestelmästä ja yksityiskohtaisesta kurinpitomenettelystä, esityksen mukaan tarkoituksenmukaisempi tapa reagoida hallinnollisen virkavastuun toteuttamiseen olisi kirjallinen varoitus tai esihenkilön antama huomautus. Kurinpidollinen eli hallinto-oikeudellinen viraltapano on korvattu työsopimussuhdetta vastaavalla virkasuhteen purkamismahdollisuudella vastaten työsopimussuhteisten palvelussuhdeturvaa.<sup>198</sup>

Kurinpitomenettely on poistunut myös viranhaltijalain voimaan tultua. Viranhaltijalakiin otettiin säännös viranhaltijan varoittamisesta (35.3 §), sen mukaan viranhaltijaa ei saa irtisanoa ilman varoitusta moitittavasta toiminnasta, jolloin viranhaltijalle on annettu mahdollisuus korjata menettelynsä.<sup>199</sup> Myös viranhaltijalain uusi säännös ja kurinpitomenettelyn poistuminen ovat lähentäneet kunnallista virkasuhdetta työsopimussuhteeseen. Työsopimuslain säännös varoituksesta (TSL 7 :2.3 §) ja viranhaltijalain säännös varoituksesta ovat itseasiassa lähes sanamukaisia keskenään, ainoa ero on viranhaltijan ja työntekijän nimikkeiden käyttäminen.

#### **4.1.1 Hallinto-oikeudellisen ja rikosoikeudellisen vastuun suhteesta**

Vanhassa, vuoden 1986 virkamieslain mukaisessa kurinpidollisessa menettelyssä oli käytössä viraltapano. Kurinpidollinen viraltapano on korvattu virkasuhteen purkamismenettelyllä<sup>200</sup>. Kuitenkin, rikoslain 2. luvun 7 § :n 1 momentti sisältää viraltapanon rangaistussäännöksenä, sen mukaan viraltapano käsittää viran tai muun

---

<sup>197</sup> Koskinen ja Kulla 2019, s. 337.

<sup>198</sup> HE 291/1993 vp s. 30, 40.

<sup>199</sup> HE 196/2002 vp s. 53.

<sup>200</sup> Tilanteet, joissa aikaisemman lain mukaan käytettiin kurinpidollista viraltapanoa, on nykyisin sovellettavissa virkasuhteen purkamista koskeva säännöstö (VmL 33 §; KvL 41 §).

julkisen tehtävän menettämisen, jos siinä on tehty rikos. Viraltapanoa säätelee myös aiemmin 2. luvun 10 §, jonka mukaan virkamies, joka on tuomittu vähintään kahdeksi vuodeksi vankeuteen on tuomittava viralta pantavaksi.

Viraltapano on virkamiehelle vakavan virkarikoksen vuoksi aina tuomittava rikosoikeudellinen lisärangaistus. Jos virkarikos on lievä, viraltapano on mahdollinen lisärangaistus, mikäli rikos osoittaa virkamiehen ilmeisen sopimattomaksi tehtäväänsä. Korkein oikeus on katsonut ratkaisussaan<sup>201</sup>, että rikosoikeudellista viraltapanoa ei voida enää tuomita mikäli asianosainen on jo lainvoimaisesti irtisanottu hallinnollisen vastuun seuraamuksena. Korkeimman oikeuden mukaan tilanteeseen ei liity oikeudellista intressiä viraltapanoa koskevien vaatimusten tutkimiselle sen jälkeen, kun laissa säädetyt edellytykset irtisanomiselle ovat jo täyttyneet. Hallinnollisen ja rikosoikeudellisen vastuun välillä on muitakin kytköksiä toisiinsa ja molemmat edustavat virkavastuun kohdalla rangaistusseuraamuksia.

Rikosoikeudellisen rangaistusvastuun sekä hallinnollisten seuraamusten välisen erottelun pääsääntö on, että hallinnolliset seuraamukset virkavastuuna tulevat kyseeseen vain, kun teko tai laimilyönti ei ylitä rikoslaissa säädelyä rangaistavuuskynnystä. Rikoslain 40. luvun 10 § :n mukaan jos virkatoimintaan liitettyjen virkavelvollisuuksien rikkominen ei ole kokonaisuutena arviotaessa vähäistä, virkamies voidaan tuomita tuottamuksellisesta virkavelvollisuuksien rikkomisesta rikosoikeudelliseen varoitukseen tai sakkoon. Tämän perusteella voidaan tehdä johtopäätös, että virkamiesoikeudellinen varoitus voidaan antaa pääasiassa sellaisista vähäisistä rikkomuksista, joita ei voida pitää virkarikoksina<sup>202</sup> eli esimerkiksi rikosoikeudellisiin varoituksiin oikeuttavina tekoina. Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa<sup>203</sup> kirjallisen huomautuksen asianmukaisuutta on arvioitu siltä kannalta, että asiaa koskevan virkavelvollisuuden sisältö on ollut joltain määrin tulkinnanvarainen

---

<sup>201</sup> KKO 2020:95.

<sup>202</sup> Koskinen ja Kulla 2019, s. 340.

<sup>203</sup> EOAM 26.06.2009 Dnro 1398/4/07 s.11.

ja tästä syystä rikosoikeudellisen virkavastuun kohdalla virkatoiminnassa noudattavien säännöksiä ja määräysten perustuva virkavelvollisuuksien rikkominen ei ole tullut kyseeseen. Kuitenkin hallinnollisena seuraamuksena huomautus on katsottu olevan perusteltua työnjohdollisena toimenä.

Rikosoikeudellisen vastuun toteuttaminen ei rajaa pois hallinnollisen vastuun toteuttamista ja toisinpäin, joka tarkoittaa että vastuiden välillä ei synny Euroopan ihmisoikeussopimuksen (7. lisäpöytäkirja 4 artikla) mukaista *ne bis in idem* –kieltoa eli olettaa kaksoisrangaistavuuden kiellosta. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa <sup>204</sup> kirjallinen varoitus on katsottu luonteeltaan viranhaltijalle hallintopäätöksellä kohdistetuksi moitteeksi. Kirjallisen varoituksen luonne huomioiden kaupungin hallitus on voinut antaa opettajalle kirjallisen varoituksen, vaikka samasta toimesta on tuomittu myös sakkorangaistukseen työturvallisuusmääräysten rikkomisen johdosta. Ratkaisussa olennaista *ne bis in idem* kannalta on se, että kirjallinen varoitus on määritelty moitteeksi eikä rangaistukseksi. Samoin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa <sup>205</sup> virkamiehelle määrättävät seuraamukset vankeusrangaistus sekä virkasuhteen purkaminen ovat perustuneet samaan tekoon ja virkamiehen käyttäytymiseen. Asiassa ei ole ollut Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kyse kaksoisrangaistuksesta, sillä virkasuhteen purkaminen ei ole ollut Suomen lainsäädännön mukaan rikosoikeudellinen seuraamus eikä sellaiseksi tarkoitettu.

Voimassa oleva virkamieslaki ei sisällä säännöstä kurinpitörangaistuksen ja rikosoikeudellisen rangaistuksen välisestä suhteesta <sup>206</sup>. Korkein hallinto-oikeus on katsonut esimerkiksi ratkaisussaan <sup>207</sup> nykyisen virkamieslain ollessa voimassa, että rajavartiolaitoksen toimistoupseerin irtisanomiselle on muodostunut erityisen painava syy, kun tämä on tuomittu samasta asiasta, näpistyksestä, myös rikosoikeudellisesti päiväsakoon käräjäoikeuden päätöksellä. Tuomioistuin on katsonut, että syyllistyminen

---

<sup>204</sup> KHO 2003:1105.

<sup>205</sup> KHO 2017:4810.

<sup>206</sup> HE 291/1993 vp. s. 30.

<sup>207</sup> KHO 2017:3335.

kyseiseen rikokseen on horjuttanut luottamusta viran ja tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen ja kyseessä ei ole sellainen sanktio, jota käsiteltäessä tulisi huomioon *ne bis in idem* -periaate<sup>208</sup>. Aiemmin tuomittu rikosoikeudellinen rangaistus ei siis estä hallinto-oikeudellisen vastuun seuraamusten määräämistä virkamiehelle saman teon perusteella. Kurinpitajärjestelmä ei ole enää sellaisenaan käytössä Suomessa uuden virkamieslain voimaan tultua ja vastuujärjestelmä on kehittynyt enemmän työsuhteen kaltaiseksi järjestelmäksi. Yksi syy tähän on se, että rangaistusluontoiset kurinpitoseuraamukset on nähty ongelmallisiksi Euroopan lainsäädännön sekä *ne bis in idem* -periaatteen kannalta<sup>209</sup>.

Vuonna 1990 voimaan tulleessa virkarikosuudistuksessa rajoitettiin vähäisimmät virkavelvollisuuksien rikkomiset rangaistusvastuun ulkopuolelle siten, ettei virkamiesten ja työsuhtesuhteisten rikosoikeudellinen vastuu poikkeaisi perusteettomasti ainakaan tilanteissa, joissa rikkomus kohdistuu työnantajaan<sup>210</sup>. Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen säilytettiin rangaistavana, vaikka sen poistamiselle olikin painavia perusteita – muutos ja tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikosoikeudellisen rikkomisen dekriminalisointi aiheuttaisi haittoja ja epäkohtia. Tuottamuksellisista virkarikoksista suuri osa kohdistuu kansalaisiin ja ovat sellaisia, jotka heikentävät kansalaisten luottamusta viranomaisiin. Julkisen vallan käyttö voi olla niin merkittävää ja välitöntä, että huolimattomuudestakin tehdyn virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistusvastuu on perusteltua. Tuottamuksellisten virkarikosten rangaistavuuden poistamiselle olisi löydettävä toisenlainen keino, esimerkiksi hallinnollisten seuraamusten ja erityisesti kurinpitomenettelyn kehittäminen.<sup>211</sup> Kun kurinpitoseuraamusten rooli on merkittävästi vähentynyt virkarikosuudistuksen jälkeen, rikoslakia koskevassa lainsäädäntötyössä rikosoikeudellisen virkavastuun

---

<sup>208</sup> Myös esimerkiksi KHO 2015:3049, jossa suojelupoliisi on saanut virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkorangaistuksen sekä samasta syystä irtisanottu. Ja HeHaO 3.2.2017 Dnro 17/0302/2, jossa poliisilaitos on erottanut vanhemman konstaapelin virantoimituksesta määrääjäksi kurinpidollisena rangaistuksena, kun virkamies on tuomittu rikosoikeudelliseen sakkorangaistukseen.

<sup>209</sup> Bønsing, Mäntylä ja Wenander 2023, s. 8.

<sup>210</sup> HE 77/2001 vp s. 11.

<sup>211</sup> LaVM 10/2002 vp s. 5–6.

vähimmäisrajan on arvioitu olevan jopa liian korkea<sup>212</sup>. Ruotsissa vastaavanlainen kehitys tuottamuksellisten virkarikoksien rangaistavuuden poistamisesta on esimerkiksi vaatinut rinnalleen Suomea tiukemmat kurinpitoseuraamukset viranomaistoimintaan. Aiemmassa ruotsalaisessa vastuumallissa jopa pienet virantoimituksessa tapahtuneet rikkomukset ja virheet olivat rikosoikeudellisesti rangaistavia, kun taas nykyisessä järjestelmässä rangaistaviksi tulevat vain vakavimmat rikkomukset tai vallan väärinkäyttötapaukset<sup>213</sup>.

Rikosoikeudellinen virkavastuu ei ulotu kaikkiin yksityisen yhteisön työntekijöihin julkisen ja yksityisen rajapinnoilla eli esimerkiksi yksityisiin julkisen palveluntuottajiin, jotka eivät käytä julkista valtaa. Työsuhdeperusteisen hallinnollisten seuraamusten ohella se, että henkilö ei jossain tilanteessa ole virkarikosoikeudellisessa vastuussa ei rajaa pois sitä, etteikö kyseinen toiminta voisi täyttää jonkin muun rangaistavan teon kriteerit kuin virkarikoksen<sup>214</sup>.

#### **4.1.2 Huomautus ja palvelussuhteen tosiasiallinen vastuu**

Hallinnollisista seuraamuksista lievin on suullinen tai kirjallinen huomautus, sitä pidetään mahdollisuutena reagoida virkamiehen moitittavaan käyttäytymiseen<sup>215</sup>. Eduskunnan oikeusasiamies on luonnehtinut huomautusta valituskelvottomaksi työnjohdolliseksi ohjaukseksi, joka antaa mahdollisuuden korjata menettelyn jatkossa. Samalla huomautus myös osoittaa huomautusta edeltäneen toiminnan moitittavuuden.<sup>216</sup> Huomautus on laissa säätelemätön niin yksityisen kuin julkisen sektorin palvelussuhteiden kohdalla ja varoitusta lievempänä työnjohdollisena keinona se ei sisällä oikeudellisia vaikutuksia<sup>217</sup>.

---

<sup>212</sup> HE 77/2001 vp s. 11.

<sup>213</sup> Bønsing, Mäntylä ja Wenander 2023, s. 10.

<sup>214</sup> HE 65/2018 vp s. 12.

<sup>215</sup> HE 291/1993 vp s. 35.

<sup>216</sup> EOAM 26.06.2009 Dnro 1398/4/07 s. 11.

<sup>217</sup> EOAM 13.11.2015 Dnro 609/4/15, s. 10.

Virkasuhteeseen katsotaan oikeudellisen vastuun lisäksi kuuluvan tosiasiallista vastuuta virkatoimista. Sillä tarkoitetaan odotuksia, joita virkamiehen työskentelyyn kuuluu. Esimerkiksi virkamiesetiikka ja yleiset laadulliset vaatimukset, joita ei ole kirjattu sellaisenaan ja suoraan virkavelvollisuuksiksi. Tällaiseen tosiasialliseen vastuuseen ei voida puuttua oikeudellisin keinoin, mutta työnantajalla on mahdollisuus antaa huomautus tosiasiallisen vastuun noudattamatta jättämisestä. Vaikka kyseessä on oikeusvaikutukseton reagoititapa tosiasialliseen eli oikeudellisen vastuun ulkopuoliseen vastuuseen, vastuun on katsottu olevan ongelmallinen oikeusturvan kannalta, sillä arviointiperusteet ovat melko laajoja ja ennustettavuus vaikeaa.<sup>218</sup> Tosiasiallisen virkavastuun katsotaan täydentävän virkavastuun kokonaisuutta ja sen on katsottu lisäävän hallinnon luottamusta<sup>219</sup>.

Hallintokantelun seurauksena kanteluviranomainen voi antaa virkamiehelle huomautuksen, jos havaitaan lainvastaista toimintaa tai velvollisuuksien laiminlyöntiä. Myös eduskunnan oikeusasiamies<sup>220</sup> ja valtioneuvoston oikeuskansleri<sup>221</sup> voivat antaa tällaisia huomautuksia, jos virhe ei ole niin vakava, että se vaatisi oikeustoimia. Tämän tarkoitus on lähinnä ohjaava, antaen virkamiehelle tai muulle toimijalle neuvon noudattaa lakia tai hyvää hallintotapaa.<sup>222</sup>

---

<sup>218</sup> Koskinen ja Kulla 2019, s. 258.

<sup>219</sup> Mäntylä, Karjalainen, Korhonen, Siikavirta, Wenander ja Annola 2022a, s. 49.

<sup>220</sup> Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002) 10 §: Jos oikeusasiamies havaitsee laillisuusvalvontatehtävässään, että valvottava on toiminut lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuutensa, mutta katsoo, ettei syytteen nostaminen tai asian kurinpitomenettelyyn saattaminen ole tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen tulevaisuuden varalle.

<sup>221</sup> Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) 6 §: Jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö hoitaessaan julkista tehtävää toimii lainvastaisesti tai laiminlyö velvollisuutensa, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen tulevaisuutta varten, jos hän ei harkitse syytteen nostamista aiheelliseksi.

<sup>222</sup> Mäenpää 2023, s. 1348.

### 4.1.3 Varoitus

Kun huomautus katsotaan työnjohto- ja valvontamääräykseen verrattavaksi toimeksi, huomautuksen alaisen toiminnan jatkaminen katsotaan velvollisuuksien ja työnjohto- ja valvontamääräyksiä laiminlyömiseksi<sup>223</sup>. Valtion virkamieslain 24 §:n mukaan virkamiehelle voidaan antaa kirjallinen varoitus, mikäli hän toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä. Varoitusta perustellaan tarpeenmukaisena mahdollisuutena reagoida virkamiehen moitittavaan toimintaan, joka ei kuitenkaan täytä irtisanomisperusteita mutta olisi ankarampi reagointitapa kuin työnjohdollinen huomautus<sup>224</sup>. Suhteellisuusperiaatteen (HL 6 §)<sup>225</sup> vuoksi mistä tahansa rikkomuksesta ei synny lainmukaista perustetta varoitukselle. Toiminta, joka katsottaisiin moitittavaksi, mutta ei täytä varoituksen edellytyksiä voi olla varoitusta lievemmän huomautuksen alainen.<sup>226</sup>

Varoituksen kohdalla huomattavaa on, että myös rikoslaissa on säädelty varoittamisesta erityisenä rangaistusseuraamuksena. Rikoslain 40 luvun 10 §:n mukaisesti tuomioistuimien voi tuomita virkamiehelle joko varoituksen tai sakkoa tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Periaatteelliset erot hallinnollisen seuraamuksen ja rikosoikeudellisen vastuun välillä voidaan ottaa tarkasteltavaksi varoituksen kohdalla. Varoituksen antaminen hallinnollisena seuraamuksena on työnantajan harkinnassa ja hallinnon sisäinen toimi, jossa oikeudenkäynnille tyypillinen julkisuus ei toteudu.<sup>227</sup> Kuten aiemmin on käsitelty, virkamiesoikeudellinen varoitus annetaan pääasiassa niistä lievistä rikkomuksista, joita ei voida pitää virkarikoksina. Virkamiesoikeudellisen varoituksen kohdalla voi työnjohto- tai työnvalvontamääräyksiä noudattamatta jättämisen lisäksi olla esimerkiksi menettelyvirheet, viivyttely virkatehtävien hoidossa, virka-ajan noudattamatta jättäminen tai yksittäistapauksissa epäasialliseksi katsottava

---

<sup>223</sup> KHO 2011:19.

<sup>224</sup> HE 291/1993 vp s. 35.

<sup>225</sup> Hallinnon oikeusperiaatteiden mukaan viranomaisen toimien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

<sup>226</sup> Koskinen ja Kulla 2019, s. 339.

<sup>227</sup> Koskinen ja Kulla 2019, s. 34.

käytös, joista ei aiheudu vahinkoa tai olennaista haittaa yksityiselle<sup>228</sup>. Mikäli kyseessä on työsuhteinen henkilö, johon ei ulotu rikoslain virkarikossääntely julkisen vallan käyttäjänä eikä erikoissääntelyllä, rikosoikeudelliset seuraamukset virkavelvollisuuksien rikkomisesta jäävät ulkopuolelle. Tällaisissa tapauksissa palvelussuhteen kannalta on käytettävissä vain työoikeudelliset vastuu seuraamukset. Sillä rikoslain sääntelyn ulkopuolelle jäävät tilanteet, joissa yksityinen hoitaa julkista tehtävää, mutta ei käytä julkista valtaa<sup>229</sup>.

Kun laki kunnallisesta viranhaltijasta tuli voimaan, viranhaltijalakiin sisällytettiin säännös varoittamisesta. Työntekijää tai viranhaltijaa ei saa irtisanoa, mikäli hän ei ole saanut varoitusta moitittavasta toiminnasta ja siten annettu mahdollisuus paikata moitittava menettelynsä (TSL 7:2.3 ja KVhL 35.3 §). Varoittamista ei vaadita viranhaltijain eikä työsopimuslain säännöksiin mukaan, mikäli palvelussuhteessa tapahtunut rikkomus katsotaan niin vakavaksi, ettei ole kohtuullista edellyttää työnantajalta palvelussuhteen jatkamista (TSL 7:2.5 ja KVhL 35.5 §). Työsopimuslain ja viranhaltijain sääntely varoituksesta vastaavat toisiaan. Työsopimuslaissa varoituksesta säädetään osana irtisanomisprosessia ja näin ollen varoitus ei ole ainoastaan menettelyllinen velvoite, vaan se on osa irtisanomisperusteita<sup>230</sup>.

Kunnan ja hyvinvointialueen hallinnossa varoituskäytäntö on joustavampaa. Varoituksen antaminen on nähty enemmänkin ennakoivana toimenä ennen mahdollista irtisanomista, minkä vuoksi esimerkiksi kuulemisvelvollisuutta ei ole erikseen laajennettu varoituksen antamiseen.<sup>231</sup> Viranhaltijain mukainen varoitus katsotaan työnjohdolliseksi ohjaukseksi tai moitteeksi. Kyseessä ei ole kurinpidollinen rangaistus, vaan kyseessä on työnantajan määräysvaltaan kuuluva työnjohdollinen ohjaus tulevan

---

<sup>228</sup> Mäenpää 2023 s. 1349; Esimerkiksi HeHaO 9.12.2021 Dnro 20436/03.04.04.03/2020 Hallinto-oikeus totesi, että työnantajalla oli perusteita katsoa, että virkamies oli laiminlyönyt virkavelvollisuuksiaan, sillä hän oli toistuvasti jättänyt noudattamatta työnjohdollisia määräyksiä tilanteissa, joissa hän oli etukäteen sopimatta tai ilmoittamatta poissa virantoimituspaikalta.

<sup>229</sup> Muukkonen 2012, s. 19.

<sup>230</sup> Kuusikko ja Koskinen 2012, s. 318.

<sup>231</sup> HE 196/2002 vp s. 63.

varalle.<sup>232</sup> Valituskelvottomuutta on perusteltu pääsääntöisesti oikeustilan muutoksilla, kuntalain ja viranhaltijalain muutosten jälkeen varoitus on katsottu valmistelevaksi ja virkakäskyn luontoiseksi.<sup>233</sup> Työsuhteessa ei ole varoituksen kohdalla myöskään samanlaisia muutoksenhakukeinoja kuin valtion virkasuhteessa<sup>234</sup>.

Vaikka valtion virkamiesten kohdalla ei edellytetä varoitusta osana irtisanomisprosessia, hallinnon suhteellisuusperiaatteen vuoksi esimerkiksi ennen virkasuhteen päättämistä olisi annettava varoitus virheellisestä menettelystä tai laiminlyönnistä<sup>235</sup>, kuten viranhaltijalaissa ja työsopimuslaissakin. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti irtisanominen voisi osoittautua liian ankaraksi ja tämän vuoksi varoituksen menettelyt ovat kuitenkin lähellä toisiaan niin valtion virassa kuin viranhaltijoiden ja työsuhteistenkin kohdalla.

#### **4.1.4 Erityissäännös määräaikaisesta erottamisesta**

Tietyillä hallinnonaloilla käytössä oleviin kurinpitojärjestelmiin ei ole esitetty muutosta hallituksen esityksessä uudeksi virkamieslaiksi<sup>236</sup>. Eräissä erityisryhmissä on edelleen käytössä vanhan kurinpitojärjestelmän mukainen virkamiesoikeudellinen seuraamus, jolla virkamies voidaan erottaa vähintään yhden ja enintään kuuden kuukauden ajaksi seuraamuksena virkavelvollisuuksien vastaisesta toimesta tai laiminlyönnistä. Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen koskee vain tietyjä virkamiesryhmiä; poliisia, rajavartiolaitoksen virkamiehiä, ammattisotilaita ja hätäkeskuslaitoksen virkahenkilöstöä. Perusteena tälle on se, että tehtävissä edellytetään erityisvaatimuksin viranomaisen luotettavuutta, oikeusvarmuutta ja tehokkuutta.<sup>237</sup>

---

<sup>232</sup> KHO 2005:30.

<sup>233</sup> Kuusikko ja Koskinen 2012, s. 310.

<sup>234</sup> KKO 1987:113.

<sup>235</sup> Mäenpää 2023, s. 1349.

<sup>236</sup> HE 291/1993 vp s.30.

<sup>237</sup> Mäenpää 2023, s. 1351.

Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen tulee kyseeseen poliisin, rajavartiolaitoksen ja hätäkeskuslaitoksen virkamiehelle, jos henkilö toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, hänelle voidaan määrätä kurinpitorangeistuksena virantoimituksesta erottaminen vähintään yhdeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi, ellei varoitusta katsota riittäväksi. Palkanmaksu keskeytetään virantoimituksesta erottamisen ajaksi. (PolHalL 15 i.1 §, RVHL 20 a.1 §, HätäKL 10.1 §) Ammattisotilaan virantoimituksen määräaikainen erottaminen eroaa hieman edellisten säännösten sisällöstä ja kynnys puolustusvoimien virkaryhmällä on hieman korkeampi. Edellä mainitun säännöksen sisällön lisäksi ammattisotilaan määräaikainen erottaminen edellyttää, että henkilö on toiminut olennaisesti tai toistuvasti vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyönyt niitä. (PVL 48.1 §)

Määräaikainen erottaminen erityissäännöksenä ei siis ulotu lainkaan työsopimussuhteiseen henkilöstöön julkisella eikä yksityisellä sektorilla, vaan ainoastaan valtion virkamiehiä edellä listattuja erityisryhmiä koskien. Erityissäännös liittyy merkittävän julkisen vallan käyttöön ja sen määritelmään. Merkittävä julkisen vallan käyttäminen määritellään itsenäiseen harkintaan perustuvaan valtaan tai oikeuteen käyttää voimakeinoja tai puuttua muulla tavalla merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin<sup>238</sup>. Kielto merkittävän julkisen vallan käytön valtuuttamisesta korostaa oikeusvaltiperiaatetta. Ydintarkoitus tälle on säilyttää merkittävimmät viranomaistehtävät viranomaisorganisaatioissa.<sup>239</sup>

Perustuslain 124 § :n perusteella vain viranomainen voi käyttää edellä kuvailtua merkittävää julkista valtaa, jonka vuoksi tällaista toimivaltaa ei voida valtuuttaa yksityiselle toimijalle. Esimerkiksi varsinainen poliisitoiminta on perustuslain mukaan mahdotonta yksityistää<sup>240</sup>. Hallintovaliokunnan mietinnössä<sup>241</sup> korostuu poliisitoimien tehtävien asianmukaisuus ja hallinnon asiakkaiden luottamus rehelliseen,

---

<sup>238</sup> HE 1/1998 vp. s. 179.

<sup>239</sup> Keravuori-Rusanen 2008, s. 413.

<sup>240</sup> PeVL 22/2014 vp. s. 2.

<sup>241</sup> HaVM 5/2006 vp. s.4.

puolueettomaan, tasapuoliseen ja oikeudenmukaiseen organisaatioon. Näiden valossa valiokunta kannattaa sääntelyä, joka mahdollistaa poliisin määräaikaisen erottamisen virantoimituksesta. Hallintovaliokunta korostaa, ettei tarkoituksena ole asettaa poliiseja nykyistä ankaramman virkavastuun piiriin. Erityissäännöstä on tarkoitus soveltaa tilanteissa, joissa varoitus olisi liian lievä seuraamus, mutta täysimääräinen irtisanominen johtaisi epäoikeudenmukaiseen lopputulokseen.

Erityisryhmien eli poliisin, rajavartiolaitoksen ja hätäkeskuslaitoksen virkahenkilöstön sekä ammattisotilaiden virkasuhteen irtisanominen ei edellytä työnantajaviranomaisen määräaikaista erottamista irtisanomista edeltävänä puuttumiskeinona (PolHall, RVHL, HätäKL, PVL).

#### **4.1.5 Irtisanominen ja purku**

Työnjohtomääräyksen noudattamatta jättäminen voi johtaa irtisanomisperusteisiin työ- ja virkasuhteiden kohdalla. Virkasuhteisiin kuuluu myös työnjohtomääräyksiensä noudattamisen lisäksi virkavelvollisuuksia, joiden laiminlyönti tai noudattamatta jättäminen aiheuttaa hallinnollisen virkavastuun seuraamusmenettelyn. Edellä käsitellyt huomautus ja varoitus ovat perusteita irtisanomiselle, sillä pääsääntöisesti niiden tulee edeltää irtisanomista ja purkua<sup>242</sup>. Hallinto-oikeudelliset seuraamukset perustuvat työnantajan harkintaan, päätöksenteon tulee kuitenkin olla oikeudellista ja harkintavalta ei saa rajoittua vain virkamiehen ja työnantajan väliseen oikeussuhteeseen<sup>243</sup>, vaan päätöksenteossa on otettava huomioon myös kansalaisten etu ja luottamus viranomaistoimintaan, luottamus työyhteisöön<sup>244</sup> ja henkilökohtaiseen luottamukseen työnantajan ja virkamiehen välillä<sup>245</sup>. Työsopimuksen kohdalla etenkin henkilökohtainen

---

<sup>242</sup> Seppälä 2022, s. 109.

<sup>243</sup> HaVM 5/1994 vp luku 1.2 Virkamiehen erityisaseman perusteista.

<sup>244</sup> Esimerkiksi KHO 2022:203.

<sup>245</sup> Esimerkiksi TuHaO 4.5.2021 Dnro 21/0061/1.

luottamus työnantajan ja työntekijän välillä korostuu irtisanomis- ja purkamismenettelyissä sen sopimusoikeudellisuuden vuoksi<sup>246</sup>.

Virkamiesoikeudellisissa seuraamuksissa suhteellisuusperiaate ja siihen rinnastettava kohtuullisuus määrittelee seuraamusharkintaa. Luottamus viranomaistoimintaan raamittaa seuraamusharkintaa, mikäli yksittäinen virkamies horjuttaa toiminnallaan tai laiminlyönnillään luottamusta ja arvostusta viranomaistoimintaan, yleensä hallinto-oikeudelliset seuraamukset ovat katsottu perustelluiksi ja kohtuullisiksi luottamusargumentin perusteella.<sup>247</sup> Virkasuhteen irtisanomismenettelyä ei ole voitu järjestää kokonaisuudessaan vastaamaan työsopimuslain menettelyä. Irtisanomismenettelyn eroavaisuuksia ja virkamiesten palvelusuhdeturvaa on perusteltu sillä, että julkisia tehtäviä hoitavien vastuunalaisten virkamiesten asianmukainen ja riippumaton asema on yhteiskunnan edunmukainen. Tästä syystä virkamiesten oikeusturvaan irtisanomistapauksissa on kiinnitetty erityistä huomiota ja esimerkiksi irtisanomisperusteet ovat kirjattu lakiin. Myös työlainsäädäntö on kehittynyt siten, että säännökset vastaavat pääosin virkamieslain irtisanomisperusteita ja tästä syystä ovatkin sovellettavissa valtionhallintoon.<sup>248</sup> Perustuslain 18 §:n 3 momentissa suojataan palvelussuhteen pysyvyyttä ja sen mukaan ketään ei saa erottaa työstään ilman lakiin perustuvia syitä. Esimerkiksi uutta yliopistolakia säädettäessä palvelussuhteiden muutosta virkasuhteista työsuhteisiin on perusteltu muun muassa siten, että muutos ei ole ongelmallinen, sillä perustuslaki (18.3 §) suojaa palvelussuhteen pysyvyyttä palvelussuhteesta riippumatta.<sup>249</sup>

Valtion virkamieslain seitsemäs luku käsittelee virkasuhteen päättämistä. Lain mukaan virkamies voidaan irtisanoa tästä johtuvasta syystä vain, kun syy on erityisen painava (25.2 §). Työsuhteen sekä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijan kohdalla irtisanomista tulee edeltää varoitus työntekijälle, joka on laiminlyönyt palvelussuhteesta

---

<sup>246</sup> Esimerkiksi TT 2020:4, TT 2005:55.

<sup>247</sup> Mäntylä, Karjalainen, Korhonen, Siikavirta, Wenander ja Annola 2022, s. 27.

<sup>248</sup> HE 291/1993 vp s. 36, 29.

<sup>249</sup> PeVL 11/2009 vp s. 7.

johtuneet velvollisuuksien täyttämisen tai rikkonut niitä. Työsopimuslain 7 luvun 1 §:n mukaan työnantaja voi irtisanoa työsopimuksen vain, jos hänellä on asiallinen ja painava syy. Saman luvun 2 §:ssä määritellään työntekijän henkilöön liittyvät irtisanomisperusteet. Näillä tarkoitetaan yksilöllisiä perusteita, jotka johtuvat työntekijän tekemästä lainvastaisesta tai sopimusta rikkovasta teosta, laiminlyönnistä tai käyttäytymisestä. Kunnan tai hyvinvointialueen viranhaltijalaissa säännös on samansisältöinen (KvHL 35 §). Kuitenkin virkasuhteiden kohdalla kyseessä ei ole sopimus kuten työsuhteen kohdalla ja työoikeudellinen tulkinta ei ole sellaisenaan sovellettavissa virkasuhteiden irtisanomisperusteisiin <sup>250</sup>, vaikka sääntelyt viranhaltijalaissa ja työsopimuslaissa ovatkin paikoittain vastaavia.

Virkamieslain 40 §:n 2 momentin 4. kohdan mukaan virkamies voidaan irtisanomisen jälkeen lisäksi välittömästi pidättää virantoimituksesta, jos teko tai laiminlyönti osoittaa virkamiehen soveltumattomaksi jatkaa tehtävässään.

Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa<sup>251</sup> on katsottu perustelluksi irtisanoa virkasuhde virkamieslain 25 §:n 2 momentin erityisen painavan syyn perusteella. Asianosainen ulkoministeriön virkamies on tehnyt sopimuksia yritysten kanssa ylittäen toimivaltuutensa. Kuulemistilaisuuden ja käytettävissä olevien tietojen mukaan hankkeet ovat voineet aiheuttaa jopa 130 000,00 euron ylimääräiset ja budjetoimattomat kustannukset. Irtisanotun virkamiehen on katsottu toimineen esihenkilönsä työnjohtomääräysten vastaisesti.

Virkamiehelle on annettu irtisanomista edeltävänä aikana kirjallinen varoitus (VmL 24 §), jonka mukaan virkamies ei ole noudattanut hänelle osoitettuja työnjohto- ja valvontamääräyksiä eikä ole käyttäytynyt hankepäällikön virka-aseman ja tehtävien edellyttämällä tavalla. Hallinto-oikeus on todennut, ettei epäasiallinen käytös ja muut varoituksen perusteena olevat laiminlyönnit ole olleet virkasuhteen irtisanomisen perusteena.

Irtisanottu virkamies on valittanut päätöksestä, sillä hänen mukaansa häntä ei ole voitu irtisanoa samalla perusteella kuin edeltävä varoitus oli annettu: Kirjallinen varoitus ei ole ollut irtisanomisuhkainen ja valittajalle ei ollut annettu mahdollisuutta korjata menettelyään tämän varoituksen antamisen jälkeen. Kuitenkin virkamieslain mukainen virkasuhteen irtisanominen ei edellytä, että valtion virkamiehelle taataan kirjallisen varoituksen yhteydessä mahdollisuus korjata menettelynsä kuten viranhaltijalain ja työsopimuslain mukaan on. Virkamieslain varoitus ei ole edellytys irtisanomisperusteiden

---

<sup>250</sup> Mäenpää 2023, s. 1364.

<sup>251</sup> HeHaO 1.12.2023 Dnro 25246/03 Päätös 6998/2023 Ei lainvoimainen (02.04.2024).

täyttymiselle, mutta varoitus voidaan ottaa huomioon irtisanomiseen johtaneen teon moitittavuutta arvioitaessa.

Kirjallinen varoitus on koskenut epäasiallista käyttäytymistä ja kokoukseen valmistautumatta jättämistä. Myöhemmin virkasuhde on irtisanottu virkamiehen tehtyä esihenkilöidensä tietämättä sopimuksia, joiden tekemiseen hänellä ei ole ollut toimivaltaa. Lisäksi sopimukset eivät ole liittyneet ministeriössä päätettyihin hankkeisiin, ja kyseessä olevan sopimuksen alainen hanke oli tiliöity toisen hankkeen määrärahoista. Edellä todettujen seikkojen perusteella irtisanominen ei ole tapahtunut samoilla perusteilla kuin annettu kirjallinen varoitus. Hallinto-oikeus on katsonut, että ulkoministeriöllä on ollut erityisen painava syy irtisanoa virkamiehen virkasuhde (Vml 25 §:n 2 momentti). Menettely on lisäksi osoittautunut hänet niin soveltumattomaksi tehtäväänsä, että ulkoministeriöllä on ollut perusteet pidättää hänet virantoimituksesta välittömästi irtisanomispäätöksestä.

Valtion virkamiehen saaman varoituksen perusteena ollutta rikkomusta tai laiminlyöntiä ei voida yhdistää irtisanomisperusteeseen, sillä varoitus on annettu tulevia tapahtumia varten ja se on itsenäinen seuraamus. Kuitenkin aikaisemmin annettu varoitus, etenkin samasta tai samantyyppisestä asiasta, voidaan ottaa huomioon arvioitaessa irtisanomisperusteita<sup>252</sup> ja käytännössä suhteellisuusperiaatteen mukainen arviointi irtisanomisen asianmukaisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta hallinnollisena seuraamuksena täyttyy helpommin kertaalleen annetun varoituksen jälkeen. Varoitus ja huomautus ovat ensisijaisia keinoja puuttua rikkomuksiin ja laiminlyönteihin. Siitä syystä ensimmäinen virkavelvollisuuksien rikkominen tai laiminlyönti ei suhteellisuusperiaatteenkaan mukaisesti välttämättä luo erityisen painavaa syytä irtisanomiseen. Vasta toistuva, huomautuksista ja varoituksista välinpitämätön käyttäytyminen oikeuttaa virkasuhteen irtisanomisen.<sup>253</sup> Teko, joka ei yksinään riitä irtisanomisperusteeksi, voi toistuessaan muodostua erityisen painavaksi syyksi irtisanomiselle.

Työntekijää tai viranhaltijaa ei saa irtisanoa, mikäli hän ei ole saanut varoitusta moitittavasta toiminnastaan. Varoitusta ei katsota samalla tavalla yksittäiseksi hallintopäätökseksi kuten virkamiesoikeudessa. Varoitus on työnjohdollinen huomautus

---

<sup>252</sup> Koskinen ja Kulla 2019, s. 339.

<sup>253</sup> Mäenpää 2023, s. 1365.

ja merkki siitä, että samalla tavalla jatkuva menettely on tuomittavaa ja voi johtaa jatkuessaan irtisanomiseen. Esimerkiksi työsuhteen kohdalla Työtuomioistuin on katsonut<sup>254</sup> irtisanomisperusteiden täyttyneen, kun työntekijää on ensin varoitettu työntekijän kärkeäluontoisesta julkisesta työnantajan arvostelusta. Työntekijä ei korjannut menettelyään varoituksen jälkeen, vaan kärkeäluontoinen julkinen arvostelu jatkui. Tästä syystä Työtuomioistuin katsoi, että työnantajalle muodostui asiallinen ja painava syy irtisanoa työsuopimussuhde. Työtuomioistuimen ratkaisussa irtisanomisen ja sitä edeltäneen varoituksen suhdetta arvioitiin sillä perusteella, että varoituksen myötä työntekijälle on täytynyt tulla selväksi, että kärkeäällä ja kriittisellä tyylillä kirjoittelu jatkaen hän toimii työnantajan nimenomaisia ohjeita ja määräyksiä vastaan. Kun varoitus katsotaan osaksi irtisanomisperusteiden täyttymistä, varoituksen antamisella tai antamatta jättämisellä on keskeinen rooli irtisanomiskynnyksen ylittymisen harkinnassa<sup>255</sup>.

Olennaista varoitusten ja irtisanomisperusteen arvioinnissa on luonteeltaan samanlaisten laiminlyöntien toistuvuus. Tapahtumat, joista on kertaalleen annettu varoitus ja virkamies on sen jälkeen muuttanut toimintansa, eikä varoitukseen johtanut käyttäytyminen ole toistunut, eivät voi lukeutua myöhemmin irtisanomisperusteiden arviointiin.<sup>256</sup> Esimerkiksi työtuomioistuimen ratkaisussa<sup>257</sup> on katsottu, että työnantajalle on muodostunut lain mukainen asiallinen ja painava irtisanomisperuste työntekijälle, joka on käyttäytynyt työpaikalla asiattomasti ja rasistisesti toista työntekijää kohtaan. Työtuomioistuin on katsonut arvioidessaan irtisanomisperusteiden kokonaisuutta, että huomioon on voitu ottaa myös aikaisemmin ja suhteellisen kauan irtisanomista edeltävä varoitus, sillä ne ovat johtuneet asiallisesti samankaltaisista syistä.

---

<sup>254</sup> TT 2013:191.

<sup>255</sup> Koskinen ja muut 2018, IV TYÖSUHTEEN PÄÄTTÄMINEN JA TYÖSUHDETURVA>2. Päätäminen henkilökohtaisilla perusteilla>Irtisanomissuoja>Muut edellytykset>Varoitus ja muu työ 3.4.2024.

<sup>256</sup> VMLTK 99/2005 s. 5. Virkamieslautakunta on lakkautettu vuonna 2013, sille kuuluvat tehtävät on siirretty hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

<sup>257</sup> TT 2023:77.

Hallinto-oikeuden ratkaisussa<sup>258</sup>, jota avattiin edellä laajemmin, virkatehtävistään irtisanottu virkamies on valittanut irtisanomista koskevasta päätöksestä vedoten muun muassa siihen, että hänelle on annettu varoitus työnjohto- ja valvontamääräyksiä noudattamattomuudesta, mutta hänelle ei ole annettu mahdollisuutta korjata menettelyään irtisanomisuhkaisella varoituksella. Irtisanottu on kokenut menettelyn virheelliseksi, mutta hallinto-oikeuden mukaan irtisanominen ei ole tapahtunut samoilla perusteilla kuin annettu kirjallinen varoitus. Virkamieslaki ei edellytä, että virkamiehelle olisi kirjallisella varoituksella annettu tilaisuus korjata menettelynsä. Irtisanomisperusteen alaisen teon moitittavuuteen kuitenkin vaikuttaa se, onko samasta menettelystä annettu aiemmin varoitusta vai ei<sup>259</sup>. Moitittavuuden ja erityisen painavien syyden täyttymisen lisäksi aiemmat varoitukset vaikuttavat irtisanomisseuraamuksen suhteellisuuden arvioimiseen.

Teko tai laiminlyönti, joka ei ensimmäisellä kerralla oikeuta irtisanomaan viranhaltijaa tai työntekijää, voi varoituksen jälkeen muodostaa myöhemmän irtisanomisperusteen<sup>260</sup>. Työntekijän virheet ja laiminlyönnit on nähtävä osana laajempaa kokonaisuutta. Jos työntekijä ei ole aiemmin saanut huomautuksia, irtisanomiskynnys on korkeampi verrattuna tilanteeseen, jossa hänelle on aiemmin annettu huomautuksia tai varoituksia<sup>261</sup>. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että varoituksen alainen toiminta toistuessaan luo toiminnasta tai laiminlyönnistä asiallisen ja painavan perusteen irtisanomiselle. Yleisesti on katsottu, että varoitukseen osana irtisanomisperusteita voidaan vedota vain, kun se on annettu samantyyppisestä syystä kuin varsinainen irtisanominen. Säännöksen taustalla pidetään sitä, että varoituksella työnantaja tekee rikkomuksen vakavuuden selväksi.<sup>262</sup>

---

<sup>258</sup> HeHaO 1.12.2023 Dnro 25246/03 Päätös 6998/2023. Ei lainvoimainen (2.4.2024).

<sup>259</sup> Koskinen ja Kulla 2019, s. 432.

<sup>260</sup> Kuusikko ja Koskinen 2012, s. 317.

<sup>261</sup> Bruun 2022, s. 99.

<sup>262</sup> Turun HO 11.06.2003 S 02/2032.

Palvelussuhdetta ei saa irtisanoa henkilöllisistä syistä, ellei syy ole *erityisen painava* valtion virkasuhteen kohdalla tai *asiallinen ja painava* kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijoiden tai työsopimussuhteessa olevien kohdalla. Painavan perusteen muodostaa yleensä vakava virkavelvollisuuksien rikkominen tai niiden laiminlyönti. Painavuutta arvioitaessa myös virkasuhteisen menettelyn ja laiminlyönnin laatu, moitittavuus, toistuvuus ja mahdollinen vahinko tulee tarkasteluun. Laiminlyönti tai huolimattomuus, josta aiheutuisi merkittävää vahinkoa tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle <sup>263</sup> voi sellaisenaan jo muodostua painavaksi perusteeksi. <sup>264</sup> Työsopimuslain esitöissä <sup>265</sup> perusteiden asiallisuuden ja painavuuden merkitystä on arvioitu muun muassa irtisanomisperusteisiin liittyvän teon laadulla, vakavuudella sekä toisaalta myös työntekijän työtehtävien laadun perusteella ja hänen asemallaan työnantajansa organisaatiossa. Irtisanomisperusteiden asiallisuutta ja painavuutta on vaikea määrittellä yleisesti. Kuitenkin on selvää, että työsuhteen päättäminen ei saa olla yhteiskunnan hyvien tapojen vastaista. <sup>266</sup> Irtisanominen ei saa perustua syrjivään tarkoitukseen tai olla ristiriitainen työnantajan lojaliteettivelvoitteen kanssa <sup>267</sup> . Työtuomioistuimen päätöksen <sup>268</sup> mukaan myös tasapuolisuusvelvoitetta ja syrjintäkieltoa (TSL 2:2) arvioidaan suhteessa asiallisuuden ja painavuuden edellytyksiin.

Asiallisuutta ja painavuutta arvioidaan työnantajan ja työntekijän välisen työsopimuksen lisäksi niihin kuuluvien olosuhteiden valossa kokonaisarviointina. Kun työnantaja on julkisyhteisö, julkishallinnon toimintaympäristö rakenteineen, tehtävineen ja vastuineen ilman muuta vaikuttavat työsuhteen irtisanomisperusteiden asiallisuuden ja painavuuden punnintaan.

---

<sup>263</sup> TuHaO 16.4.2020 Dnro 00999/18/1401; Virkamiehen tehtävät, teko ja suhtautuminen tekoon sekä myös teon merkitys yleiselle turvallisuudelle on kokonaisarvioinnissa oikeuttanut virkasuhteen irtisanomisen ja pidättämisen virantoimituksesta, kun hätäkeskuksen virkamies on laiminlyönyt tahallaan velvollisuuttaan vastaanottaa saapuvia puheluita sekä muita virkaan kuuluvia tehtäviä.

<sup>264</sup> Mäenpää 2023, s. 1366.

<sup>265</sup> HE 157/2000 vp. s. 97.

<sup>266</sup> Tiitinen ja Kröger 2012, s. 502.

<sup>267</sup> HE 157/2000 vp. s. 96.

<sup>268</sup> TT 2005:31.

Törkeissä ja vakavissa virkavelvollisuuksien rikkomis- tai laiminlyöntitapauksissa virkasuhde on mahdollista purkaa valtion virkamieslain 33 §:n mukaan, jolloin virkasuhde päättyy välittömästi. Viranhaltijalaissa säännellään purkamiselle erittäin painavaa syytä ja tarkemmin niin vakavaa virkavelvollisuuden laiminlyöntiä, ettei voida kohtuudella edellyttää työnantajalta virkasuhteen jatkamista edes irtisanomisajan mittaista aikaa (41 §). Työsopimuslain mukainen työsuhteen purku työntekijän työsopimuksesta tai laista johtuvien, työsuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden rikkomisen tai laiminlyönnin perusteella vastaa viranhaltijalain sääntelyä (TSL 8:1.1).

Erona virkasuhteisiin, työsopimuksen purkamisen kohdalla säädetään myös työntekijän oikeudesta vastaavasti purkaa työsopimus heti päättyväksi samoin perustein kuin työnantajakin, mikäli työnantajan menettelystä johtuen sopimuksen jatkamista ei voida kohtuudella edellyttää (TSL 8:1.2). Oikeus työsopimuksen purkamiseen pohjautuu yleisille sopimusoikeuden periaatteille. Yleisessä sopimusoikeudessakaan mikä tahansa sopimusrikkomus ei oikeuta sopimuksen purkamiseen. Sopimusrikkomuksen vakavuus arvioidaan tapauskohtaisesti pääasiassa sen vastapuolen näkökulmasta. Rikkomus on merkittävä, jos se aiheuttaa tälle vakavia haittoja. Mikäli työntekijä rikkoo sopimusta laiminlyömällä sopimusvelvoitteita tai muutoin työjohto-oikeuden perusteita, sopimuksen purkamisen harkintaa ohjaavat tekijät sisältävät muun muassa laiminlyödyn suorituksen merkityksen, rikkomusten toistumisen ja riskin uusiutumisen, työnantajan antamien huomautusten ja varoitusten huomiotta jättämisen, rikkomuksen vaikutuksen luottamussuhteeseen, työnantajan toiminnan sopimussuhteessa, sekä sopimuksen tärkeyden työntekijälle ja mahdollisuuden käyttää lievempää seuraamusta purkamisen sijaan.<sup>269</sup>

Valtion virkasuhde voidaan purkaa, mikäli virkavelvollisuuden rikkomisen tai laiminlyönti on *törkeää ja vakavaa*. Viranhaltijalaissa ja työsopimuslaissa purkamiselle asetetaan

---

<sup>269</sup> Koskinen ja muut 2018, IV TYÖSUHTEEN PÄÄTTÄMINEN JA TYÖSUHDETURVA>2. Päätäminen henkilökohtaisilla perusteilla>Purkamissuoja>Purkamisperusteet>Olennainen sopimusrikkomus 3.4.2024

edellytykseksi *erittäin painavaa syytä*, jota tarkennetaan niin vakavana laiminlyöntinä, ettei palvelussuhteen jatkamista voida kohtuullisesti odottaa työnantajalta edes irtisanomisajan verran. Kielellisesti siis valtion virkamieslain irtisanominen sekä viranhaltijalain ja työsopimuslain purkaminen muistuttavat toisiaan. Valtion virassa irtisanominen erityisen painavan syyn perusteella sovelletaan tarvittaessa virantoimituksesta pidättämistä, mikäli virkamies katsotaan soveltumattomaksi jatkaa tehtävässään irtisanomisen perusteena olleen teon tai laiminlyönnin perusteella.<sup>270</sup> Tällöin virkamiehellä on kuitenkin oikeus irtisanomisajan palkkaa vastaavaan korvaukseen (VmL 40.3 §). Viranhaltijalaissa ei ole vastaavaa säännöstä virantoimituksesta pidättämiselle, sillä perusteella, että irtisanomisen perusteena oleva teko tai laiminlyönti osoittaisi henkilön soveltumattomaksi jatkaa tehtävässä edes irtisanomisaikaa. Koska viranhaltijalaissa tai työsopimuslaissa ei ole sääntelyä työtehtävistä pidättämiselle irtisanomisperusteiden täytyessä, edellytykset palvelussuhteen purkamiselle yleensä näyttävät täyttyvän tilanteissa, joissa työntekijä katsotaan soveltumattomaksi jatkaa tehtävässään edes irtisanomisajan pituista aikaa, kun kyseessä on henkilöstä johtuvat työnjohto-oikeuteen perustuvat teot tai laiminlyönnit. Vastakkainasetteluna näyttäisi siltä, että mikäli valtion virkamiehen kohdalla irtisanomisen perusteena oleva laiminlyönti osoittaisi virkasuhteen jatkamisen kohtuuttomaksi työnantajalle, edellytykset virantoimituksesta pidättämiselle täyttyvät.

Esimerkiksi jo edellä käsitellyssä Hallinto-oikeuden tapauksessa<sup>271</sup> virkamies irtisanottiin hänen ylittäessään toimivaltuutensa ja tehdessään sopimuksia yritysten kanssa ja käytettävissä olevien tietojen mukaan aiheuttanut noin 130 000,00 euron ylimääräiset ja budjetoimattomat kustannukset. Virkamies irtisanottiin ja lisäksi pidätettiin virantoimituksesta, koska ei ollut sopiva jatkamaan tehtävässään. Tutkielman kannalta

---

<sup>270</sup> Esimerkiksi TuHaO 16.4.2020 Dnro 00999/18/1401; Hallinto-oikeus on katsonut, ettei hätäkeskuspäivystäjällä hänen tehtävänsä huomioon ottaen ollut edellytyksiä jatkaa tehtäviään, joten virkamieslain mukaiset edellytykset virantoimituksesta pidättämiselle täyttyvät. Ja HeHaO 1.3.2021 Dnro 04827/19/1401; Hallinto-oikeus on katsonut, että irtisanomisen perusteena ollut toiminta on osoittanut virkamiehen soveltumattomaksi tehtävänsä ja perusteet välittömästi virantoimituksesta pidättämiselle on ollut perusteltua.

<sup>271</sup> HeHaO 1.12.2023 Dnro 25246/03 Päätös 6998/2023 Ei lainvoimainen (02.04.2024).

voidaan verrata, olisiko irtisanomisperusteet luoneet purkamisperusteet, mikäli kyseessä olisi työsuhteinen henkilö. Sopimusrikkomuksen vakavuutta arvioitaessa otetaan huomioon laiminlyödyn velvoitteen merkitys, rikkomusten toistuminen, työnantajan antamien huomautusten ja varoitusten huomiotta jättäminen ja rikkomuksen vaikutus luottamussuhteeseen. Lisäksi rikkomus katsotaan merkittäväksi, jos se aiheuttaa vastapuolelle vakavia haittoja. Työsuhteisen kohdalla purkamisperusteiden täyttymistä arvioidaan siltä kannalta, onko kohtuullista edellyttää sopimussuhteen jatkamista edes irtisanomisaikaa. Hallinto-oikeuden ratkaisussa virkamies pidätettiin virantoimituksesta, koska menettely osoitti hänet soveltumattomaksi jatkaa tehtävässään. Työsopimuksen kohdalla henkilön soveltumattomuus jatkaa tehtävässä laiminlyönnin vakavuuden perusteella puoltaisi purkamisperusteiden täyttymistä, sillä jos menettely osoittaa henkilön soveltumattomaksi jatkaa tehtävässään – olisi kohtuutonta edellyttää sopimussuhteen jatkamista edes irtisanomisaikaa.

Purkamisperusteiden täytyessä purkamisen laillisuutta ei ole yleensä syytä arvioida mahdollisen pitkän ja moitteettoman virkauran johdosta <sup>272</sup>, sillä kyseessä on useimmiten niin vakava laiminlyönti, ettei ole kohtuullista odottaa työnantajaa jatkamaan palvelussuhdetta edes irtisanomisaikaa. Helsingin hallinto-oikeuden päätöksessä <sup>273</sup> myös virkasuhteen purkamista ja edellä olevaa toteamusta virkauran moitteettomuudesta on arvioitu suhteellisuusperiaatteen pohjalta, asianosaisen virkamiehen virkasuhteen purkaminen törkeän virkavelvollisuuksien laiminlyönnin perusteella on ollut virkamieslain mukaista eikä suhteellisuusperiaatteen vastaista, kun asianosainen on laiminlyönyt virantoimitusvelvollisuuttaan kahden viikon ajan poissaolollaan, vaikka aiempia poissaoloja tai varoituksia samasta aiheesta ei ole ollut, laiminlyönti on katsottu törkeäksi.

---

<sup>272</sup> KHO 2021:33; HeHaO 30.10.2018 18/0821/2.

<sup>273</sup> HeHaO 30.10.2018 18/0821/2.

Virkamiesoikeudessa varoituksen antaminen ei ole välttämätöntä virkasuhteen irtisanomiselle tai purkamiselle. Teon moitittavuuteen vaikuttaa kuitenkin se, onko varoitusta annettu ja onko teko tapahtunut varoituksesta huolimatta. Näin ollen, kun varoitus ei ole välttämättömyys viranhaltijan tai työntekijän palvelussuhteen purkamisessa, sillä on selvä vaikutus teon moitittavuuden arvioinnissa. Kun tarkastellaan oikeutta purkaa virkasuhde, on olennaista huomioida viranhaltijan asema julkisen vallan käyttäjänä ja siten julkisen hallinnon vaatimukset laillisuudesta, tasapuolisuudesta ja luotettavuudesta.<sup>274</sup> Käytäntö varoituksen ja purkamisen suhteesta on samanlainen kuin virkamiehen varoituksen ja irtisanomisen, että purkamisen kohdalla. Varoitusta ei edellytetä osaksi perusteita, mutta sillä on selvä vaikutus teon moitittavuuden eli asiallisten ja painavien syiden muodostumiseen.

Kielellisissä ilmaisissa irtisanomis- ja purkamisperusteiden vaatimusten kohdalla olennaista on kuitenkin niin virkamieslaissa, viranhaltijalaissa kuin työsopimuslaissakin se, että purkamisperusteet ovat vakavuusasteeltaan painavampia kuin irtisanomisperusteet. Esimerkiksi työsopimuksen kohdalla sanonta ”erittäin painava syy” viittaa korostamaan sitä, että purkamiskynnys on korkeampi kuin irtisanomiskynnys<sup>275</sup>. Vaikka kielellinen ilmaisu irtisanomista tai purkamisperustetta koskevia vaatimuksien osalta muuttuvat, oikeuskäytännössä vakiintuneet vähimmäisvaatimukset eivät muutu<sup>276</sup>.

Olellainen ero virka- ja työsopimuksen kohdalla on se, että virkasuhde jatkuu keskeytymättä, mikäli se todetaan lainvastaiseksi. Työsuhteen lain tai sopimuksen vastainen päättäminen oikeuttaa mahdollisiin korvauksiin, mutta työsuhde ei palaudu.<sup>277</sup> Esimerkiksi perustusvaliokunta<sup>278</sup> on uutta yliopistolakia käsitellessään esittänyt konkreettisen eron, kun siirrytään virkasuhteesta työsuhteeseen: Työsuhteessa

---

<sup>274</sup> HE 196/2002 vp. s. 58.

<sup>275</sup> Bruun 2022, s. 130.

<sup>276</sup> HE 157/2000 vp. s. 96, 109.

<sup>277</sup> Mäenpää 2023, s. 1398.

<sup>278</sup> PeVL 11/2009 vp s. 7.

ei sitä päätettäessä sovelleta valtion virkamieslain 55 §:n 3 momentissa mainittua jatkuvuusperiaatetta, joka tarkoittaa, että virkamiehen virkasuhde jatkuu katkeamatta, jos virkamiehen irtisanominen tai virkasuhteen purkaminen on lainvoimaisen päätöksen mukaan tapahtunut ilman valtion virkamieslaissa säädettyä perustetta.

## 4.2 Oikeusturva hallinnollisiin seuraamuksiin

Ennen kuin virkamies irtisanotaan 25–26 §:n nojalla, virkasuhde puretaan tai virkamiehelle annetaan varoitus, tulee virkamiehelle varata tilaisuus tulla kuulluksi (VmL 66 §). Viranhaltijalaissa ei ole vastaavaa säännöstä kuulemisesta, vaikka kyseessä onkin virkasuhde. Työsuhteen kohdalla ei sovelleta hallintolakia, mutta työsopimuslain 9 luvun 2 §:n mukaan työntekijälle on varattava mahdollisuus tulla kuulluksi irtisanomistilanteissa työntekijästä johtuvien syiden perusteella tai työsuhteen purkamistilanteissa.

Lisäksi valtion virkasuhteella ja kunnan tai hyvinvointialueen viranhaltijalla sekä työsuhteisilla on varoituksen kohdalla eroavaisuutena se, että viranhaltijalla tai työntekijällä ei ole mahdollisuutta valittaa saamastaan varoituksesta. Valtiolla varoitus hallinnollisena seuraamuksena katsotaan muutoksenhakukelpoiseksi hallintopäätökseksi. Valtionhallinnossa varoituksen kohdalla on noudatettava hallintomenettelyn sääntöjä, koskien esimerkiksi kuulemista ja päätöksen perustelemista (VmL 66.2 §, HL 34 § ja 45 §).<sup>279</sup>

Turun Hallinto-oikeuden ratkaisussa<sup>280</sup> viranomaisen on antanut asianosaiselle valtion virkamiehelle noin puolen vuoden ajanjaksolla kolme hallintopäätöstä; kaksi kirjallista varoitusta ja yhden hallintopäätöksen virkasuhteen irtisanomisesta henkilöstä johtuvasta erittäin painavasta syystä. Tämän luvun kannalta oleellinen seikka on kuitenkin vain ensimmäinen varoitus, joka perustui virkamiehen epäasialliseen käytökseen naispuolisten tekemiin häirintäilmoituksiin. Tästä seuraten varoituksen lisäksi virkamiehelle osoitettiin tämän työnantajan toimesta työnjohdollinen määräys, ettei hän

---

<sup>279</sup> Koskinen ja Kulla 2019, s. 342.

<sup>280</sup> TuHaO 4.5.2021 21/0061/1

saa työtehtävissään olla naisten kanssa tekemisissä. Virkamies valitti kaikista päätöksistä hallinto-oikeuteen ja lisäksi vaati työnjohdollisten järjestelyjen ja määräysten kumoamista. Tuomioistuin on todennut, että työnjohdollisten järjestelyiden ja seuraamusten kohdalla on kyse työnantajan työjohto-oikeuden piiriin kuuluvasta sisäisestä järjestelystä, joka ei vaikuta virkasuhteeseen eikä sen ehtoihin, työtehtäviin tai virkamiehen oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Työnjohtomääräyksessä on kyse hallintoprosessilain (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019, 6.2 §) mukaisesta hallinnon sisäisestä määräyksestä, josta ei ole mahdollista tehdä valitusta samoin kuten hallinto-oikeudellisista seuraamuksista niiden lukeutuessa hallintopäätöksiksi.

Viranomaisen hallinto-oikeudellisten seuraamusten eli varoituksen, määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen, irtisanomisen ja virkasuhteen purkamisen määrääminen on hallintomenettelyä, johon sovelletaan hallintolakia ja hallintoprosessilakia. Korkein hallinto-oikeus on katsonut kunnan ja hyvinvointialueen virkasuhteen kohdalla, että varoitus on luonteeltaan työnantajan antama työnjohdollinen huomautus vastaisen varalle sen tavoitteet ja merkitys huomioon ottaen. Kun asiassa on kyse päätöstä valmisteleavasta asiasta, siitä ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta (KunL 91 §).<sup>281</sup> Varoituksen muoto irtisanomista valmistelevana toimena ilman itsenäisiä oikeusvaikutuksia vastaa työsopimuslain sääntelyä<sup>282</sup>. Työsopimuslaissa varoituksen antaminen on osa irtisanomisperusteita (TSL 7:2.3). Laittomasta työsuhteen irtisanomisesta tai purkamisesta voi nostaa kanteen työtuomioistuimessa. Työtuomioistuin käsittelee työsuhteisiin liittyviä riita-asioita ja se on tarkoitettu erityisesti työoikeudellisten asioiden ratkaisemiseen. Työtuomioistuimeen haetaan muutosta silloin, kun työntekijä katsoo, että työnantaja on toiminut lainvastaisesti irtisanoessaan tai purkaessaan työsopimuksen.<sup>283</sup>

Hallintoprosessilain mukaan virkakäsky ei ole valituskelpoinen (5.2 §). Se perustelee itsessään varoituksen valituskelvottomuutta viranhaltijalain soveltamisalalla, kun varoitusta pidetään työnjohdollisena toimena. Valtion virkamieslaissa varoitusta ei rinnasteta työnjohdolliseksi moitteeksi vaan se katsotaan itsenäiseksi

---

<sup>281</sup>KHO 2005:30.

<sup>282</sup>Kuusikko ja Koskinen 2012, s. 313.

<sup>283</sup>Koskinen ja muut 2018, VI TYÖRIKOS- JA TYÖPROSESSIOIKEUS>4. Työtuomioistuinasiat. 9.4.2024.

hallintopäätökseksi, jota pätee muutoksenhakukeinot. Virkamieslain 53 §:n mukaan päätökseen, jolla viranomainen on antanut varoituksen, irtisanonut tai purkanut virkasuhteen voidaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Näin virkamiehen mahdollisesti perusteettomaan varoitukseen voidaan saada tuomioistuimen ratkaisu ja perusteettomuuden kohdalla varoitus pyyhkiytyy pois eikä ole osa moitittavuuden tai irtisanomisperusteiden arviointia tulevaisuudessa<sup>284</sup>.

Esimerkiksi Turun hallinto-oikeuden päätöksessä<sup>285</sup> vankiterveydenhuollon osastonhoitaja on saanut virkamieslain mukaisen varoituksen ja pian tästä irtisanottu. Varoitus katsottiin hallinto-oikeudessa perusteettomaksi, mutta irtisanomisen kohdalla olevalle laiminlyönnille löytyi perusteet. Tämä laiminlyönti yksinään ilman varoitusta ei riittänyt hallinto-oikeuden mukaan erityisen painavaksi syyksi irtisanoa virkamies, sillä asiassa huomioitiin myös laiminlyönnin luonne yksittäistapauksena ja vahinkona. Vaikka osastonhoitajan toiminta irtisanomisen kohdalla oli moitittavaa, edellä olevat seikat ja asianosaisen pitkä ja moitteeton ura kokonaisuudessaan puolsi ensinnäkin kirjallisen varoituksen, että irtisanomista koskevien päätösten kumoamista.

Koska hallinnolliset seuraamukset vaativat aina tilannekohtaista arviointia ja punnintaa, ratkaisu olisi voinut olla erilainen, mikäli varoitukselle olisi löytynyt perusteet etenkin viranhaltijan tai työsuhteen kohdalla, koska varoitus katsotaan selkeästi osaksi irtisanomisperusteiden täyttymistä. Virkamiesoikeudessa varoitusta ei edellytetä ennen irtisanomista, joten periaatteessa irtisanomisperuste olisi voinut täytyä ilman varoitustakin, jos teon moitittavuus olisi katsottu erityisen painavaksi.

Työsuhteen kohdalla varoituksen asianmukaisuus tulee oikeudellisesti arvioitavaksi vasta työsuhteen päätyttyä. Oikeuskäytännön mukaan työntekijällä ei ole katsottu olevan tarvetta saada tutkituksi varoitusta, sellaisin perustein, että työnantaja saattaa myöhemmin mahdollisesti vedota niihin<sup>286</sup>. Perustuslakivaliokunta<sup>287</sup> on kiinnittänyt huomiota etenkin viranhaltijoiden oikeusturvan kannalta siihen, että vasta mahdollisen irtisanomisen jälkeinen muutoksenhakuoikeus ei toteuta oikeusturvaa ja varoituksen

---

<sup>284</sup> Esimerkiksi Hämeenlinnan hallinto-oikeus 13.3.2019 päätös 19/0309/2, jossa virkamiesoikeudellinen päätös varoituksesta on kumottu.

<sup>285</sup> TuHaO 16.3.2020 päätös 20/0050/1.

<sup>286</sup> KKO 1987:113.

<sup>287</sup> PeVL 4/2020 vp. s. 8.

lainmukaisuutta sellaisissa tilanteissa, joissa muutoksenhakukiellosta johtuen varoituksen lainmukaisuutta ei ole mahdollista saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Vaikka varoituksen alkuperäinen tarkoitus on ohjata viranhaltijaa oikeaan toimintaan painokkaammalla keinolla kuin pelkkä virkakäsky, sen merkitys saattaa korostua myöhemmin, mikäli irtisanominen tulee ajankohtaiseksi ja irtisanomisperusteiden moitittavuus arvioitavaksi<sup>288</sup>.

Kuusikon ja Koskisen mukaan<sup>289</sup> viranhaltijat tulisi rinnastaa selkeämmin valtion virkamiehiin kuin työsopimussuhteisiin. Virat on perustettu julkista valtaa sekä virkamieshallintoperiaatteen vuoksi. Virkamieshallintoperiaatteen edellytyksenä on, että julkista valtaa sisältäviin tehtäviin kuuluisi virkasuhde. Virkamiehillä on perinteisesti katsottu olevan työsuhteista parempi palvelussuhdeturva. Virkaan liitettyä parempaa palvelussuhdeturvaa on perustellut hallintotehtäviin ja julkisen vallan käyttöön liitetyt vaatimukset riippumattomuudesta ja oikeusturvavaatimusten täyttämisestä, kuitenkin tuloksellisuutta unohtamatta. Nämä vaatimukset ovat olleet muun muassa perusteita, miksi valtion virkamieslaki ja virkasuhde poikkeavat yleisestä työlainsäädännöstä. Julkisten tehtävien luonne ja siihen kuuluva vastuu edellyttää erityistä huomiota lainsäädännössä virkamiesten aseman itsenäisyyteen ja pysyvyyteen. Virkamiehen tehtävänä on turvata kansalaisten etuja ja oikeuksia ja toisaalta kansalaisten on luotettava siihen, että julkisia tehtäviä hoitaa ammattitaitoinen ja pätevä henkilöstö.<sup>290</sup>

Valtion virkamiehiä koskevalla virkavastuulainsäädännöllä ei ole tarkoitus säännellä yksinään julkisyhteisön ja sen palveluksessa olevan henkilön välistä oikeussuhdetta, vaan vastuusääntelyllä ja virkavastuulla on tärkeä perimmäinen vaikutus koko julkisen toiminnan perusteisiin<sup>291</sup>. Virkavastuusta puhuminen hämärtää tosiasiaa siitä, että sen tarkoitus ei ole pelkästään virassa toimimisen lainmukaisuus vaan perimmältä tarkoitukseltaan kokonaisuudessa julkisen toiminnan ja julkisten tehtävien sekä edelleen

---

<sup>288</sup> Kuusikko ja Koskinen 2012, s. 317.

<sup>289</sup> Kuusikko ja Koskinen 2012, s. 321–322.

<sup>290</sup> HaVM 5/1994 vp. luku 1.2.

<sup>291</sup> HaVM 5/1994 vp. Luku 1.2.

julkisten hallintotehtävien ja julkisen vallan käytön lainmukaisuuden turvaaminen. Ajatuksessa ratkaisevaa ei siis ole tekijän muodollinen ja oikeudellinen asema virkamiehenä, vaan tehtävien laatu.<sup>292</sup> Ruotsin yhden palvelussuhteen malli ja sitä edeltävä selvitystyö<sup>293</sup> on sisältänyt samoja ajatussuuntia. Selvitystyössä on katsottu, että vastuun ja seuraamusjärjestelmän tulisi pohjautua ensisijaisesti tehtävien luonteeseen eikä riippua siitä, onko henkilöt virka- vai työsuhteessa. Tämän vuoksi on katsottu tärkeäksi, että tarve seuraamuksiin julkisessa toiminnassa kattaa kaiken julkisen toiminnan, myös sen, joka omaa enemmän tai vähemmän yksityisoikeudellisia piirteitä.

---

<sup>292</sup> Brander 2024, s. 105.

<sup>293</sup> SOU 1969/20 s. 33.

## 5 Johtopäätökset

Virkasuhteen lähentyminen kohti työsopimuslainsäädäntöä on ollut yleinen kehityssuuntaus, unohtamatta kuitenkin valtion tehtävien edellyttämää luotettavuutta, tehokkuutta ja oikeusvarmuutta<sup>294</sup>. Irtisanomissäännösten tulkinnoissa on siksi korostettava niiden tarjoamaa oikeusturvaa. Julkisia tehtäviä hoitavien henkilöiden vastuullisen aseman tulee olla riippumaton ja asianmukaisesti suojattu.

Rangaistusseuraamuksien eli virkarikossäntelyn sekä hallinto-oikeudellisten että työoikeudellisten seuraamusten valikoitumisen johdonmukaisuutta ja läpinäkyvyyttä voitaisiin parantaa soveltamisalan täsmällisemmällä sääntelyllä<sup>295</sup>. Kuten rikosoikeudellista virkavastuuta koskevassa tutkimuksessa on ilmennyt, erilaajuinen rikosoikeudellinen virkavastuu riippuen työnantajaorganisaatiosta ja siitä, hoidetaanko julkista tehtävää julkisyhteisön vai yksityisen palveluntuottajan toimesta aiheuttaa yhdenvertaisuuden näkökulmasta epäsymmetriaa.<sup>296</sup>

Hallinnollista virkavastuuta yksinään perustelee julkisen vallan käyttöön liitettävät vaatimukset viranomaistoiminnan oikeusvaltiollisuudesta. Hallinnollinen päätöksenteko edellyttää erityisiä oikeudellisia varotoimia. Sen tarkoituksena on taata päätöksenteon ja muiden hallintotehtävien lainmukaisuus, yhtenäisyys ja objektiivisuus julkisen vallan käytössä. Virkamiesten asema ja virkavastuu on suunniteltu takaamaan erityisasiantuntemus ja koulutus hallintotehtävien hoitamisessa, joissa käytetään julkista valtaa.

Julkisen ja yksityisen sektorin työnjohto-oikeuteen perustuva vastuu ei juurikaan eroa toisistaan vuoden 1994 valtion virkamieslain uudistuksen jälkeen, jonka tavoitteena olikin saattaa virkamiesoikeudellinen sääntely yhdenmukaiseksi työsuhteen kanssa säilyttäen kuitenkin viran julkisoikeudellisen luonteen. Johdonmukaisuus edellyttäisi,

---

<sup>294</sup> HE 291/1993 vp. s. 27.

<sup>295</sup> Mäntylä, Karjalainen, Korhonen, Siikavirta, Wenander ja Annola 2022b, s. 5.

<sup>296</sup> Brander 2024, s. 82.

että julkisia tehtäviä eli julkisia hallintotehtäviä ja julkisen vallan käyttöä koskisi samanlainen palvelussuhdevastuu riippumatta siitä, kuinka paljon yksityisen sektorin piirteitä se sisältäisi. Viranomaistehtäviin liitetty erityinen oikeudellinen vastuu on perusteltua julkisissa tehtävissä ja etenkin julkisen vallan käytössä, mutta julkisen ja yksityisen sektorin yhteenliittymissä ja virkamies- ja työoikeuden lähentyessä toisiaan hallinnollinen vastuu tulisi ottaa huomioon yhtäläisesti palvelussuhteissa.

Hallinnollisen virkavastuun tarve yksinään ei ole merkittävä palvelussuhdevastuun vähäisten erojen vuoksi. Hallinnollisen virkavastuun erityispiirteitä eli hallintolain käyttöä ja muutoksenhakekeinoja perustelee virkavastuun perimmäiset syyt: Julkista valtaa käyttäviltä edellytetään tehtävissään erityistä puolueettomuutta ja asianmukaista käytöstä tehtäviensä ja asemansa mukaan. Virka-asemaan liittyy erityisiä oikeuksia ja velvollisuuksia. Virkavastuu varmistaa, että viranomaisten toimet kansalaisiin nähden ovat asianmukaisia ja toteuttavat oikeussuojan ja lainalaisuusperiaatteen periaatteita sekä edistävät riittävää asiantuntemusta julkisen vallan käytössä.

Virkavastuun tehokasta toteutumista julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnoilla eli hallinnon verkostoisessa ja monitoimijaisessa toimintaympäristössä edesauttaa tehtävien ja toimintavelvoitteiden täsmällinen määrittely. Tällöin korostuu myös vastuun perimmäinen tarkoitus itse tehtävän, hallintopäätöksen tai muun toiminnan lainmukaisesta toteutumisesta, kun kyseessä on rajapinnoilla tapahtuva julkinen tehtävä.

Vastauksena tämän tutkielman pääkysymykseen, *miten hallinnollinen vastuu toteutuu julkisen ja yksityisen sektorin rapapinnoilla?*

Hallinto-oikeudellinen virkavastuu tai työoikeudellinen vastuu toteutuu suoraan palvelussuhteen perusteella eroten siinä rikosoikeudellisesta ja vahingonkorvausoikeudellisesta virkavastuusta. Julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnoilla esiintyy niin virkasuhteita kuin työsuhteita.

Julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnoilla toimivat henkilöt voivat olla työsuhteessa joko julkisyhteisöön tai yksityiseen yritykseen. Henkilöt voivat olla myös virkasuhteessa niin julkisyhteisössä kuin yksityisessäkin, mutta silloin kyse on kuitenkin välillisestä julkishallinnosta, jonka yhteydessä on tyypillistä, että henkilöt työskentelevät esimerkiksi yksityisissä yrityksissä, jotka ovat sopimuksella tai muulla tavoin sidoksissa julkisyhteisöihin. Vaikka työskentely tapahtuisi yksityisellä sektorilla, tietyissä tilanteissa tehtävät voivat silti liittyä julkisen vallan käyttöön tai julkishallinnon tehtäviin. Näin ollen palvelussuhteen määräytyminen voi riippua siitä, minkälaista työtä henkilö tekee ja millä tavoin tämä työ liittyy julkishallintoon. Kuitenkin samankaltaisia tehtäviä hoidetaan julkisen ja yksityisen rajapinnoilla niin työ- kuin virkasuhteessa. Tehtävien ja toimintavelvoitteiden täsmällinen määrittely edesauttaa hallinto-oikeudellisen vastuun tarpeen huomioimista samoin kuin rikosoikeudellisen vastuun kohdalla. Samoin julkisten tehtävien eli julkisten hallintotehtävien ja julkista valtaa sisältävien tehtävien täsmällinen määrittely ja toisaalta erottelu osoittaa hallinto-oikeudellisen virkavastuun tarvetta.

Sekä alakysymyksiin pääkysymystä täsmentäen, *milloin julkinen tehtävä voidaan siirtää viranomaiskoneiston ulkopuolelle?*

Julkisten tehtävien hoitamista muualla kuin viranomaisorganisaatiossa määrittelee tarkoituksenmukaisuusarvionti, jossa tulee huomioida hallinnon tehokkuus, yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeet ja siirrettävän hallintotehtävän perimmäinen luonne. Lisäksi tilanteissa, jotka liittyvät perustuslain 124 §:ään on arvioitava, toteutuuko oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ja niiden tulkintakäytännön mukaan hallintotehtävän siirtäminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää, että toiminnassa noudatetaan hallinnon yleislakeja, asioiden käsittelijät toimivat virkavastuulla ja oikeusturvan vaatimukset toteutuvat riippumatta siitä, mikä taho palveluita tuottaa julkisen ja yksityisen yhteenliittymissä.

*Kuinka vastuu toteutuu, kun julkinen hallintotehtävä siirretään yksityiselle?*

Julkisen hallinnon järjestäminen pääsääntöisesti viranomaislähtöisesti rajaamalla julkisen vallan käyttäminen julkisoikeudelliselle toimielimelle sekä hallintotehtävien hoitamista varten nimitetyille virkamiehille kiteyttää virkamieshallintoperiaatteen. Periaatteen tarkoituksena on, että yksityisen oikeuksiin vaikuttava lainsoveltaminen perustuu puolueettomuudelle, vastuunalaisuudelle sekä yhtenäiselle ja asiantuntevalle hallinnolle. Edellä kuvattu virkamieshallintoperiaate ei kuitenkaan estä, etteikö julkisia tehtäviä voisi siirtää viranomaisorganisaatioista ulkopuolelle. Olennaista on, että virkavastuun kaltainen varmistaminen julkisten tehtävien asianmukaisuudesta ja siihen liitettävästä oikeussuojasta ja lainalaisuudesta säilyvät.

Yksityisten palveluntuottajien tarjoamiin palveluihin saattaa sisältyä julkisia hallintotehtäviä, jotka liittyvät julkisen vallan käyttöön. Rikosoikeudellinen virkavastuu kattaa ne henkilöt, jotka käyttävät julkista valtaa, ja tämä vastuu perustuu voimassa oleviin rikoslain 40. luvun säädöksiin. Kuitenkin yksityinen palveluntuottaja voi käyttää julkista valtaa palveluissaan vain, jos tähän on nimenomaisesti säädetty laissa. Rikosoikeudellinen vastuu on perinteistä virkavastuuta laajempi. Mikäli työntekijän tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä, heihin ei sovelleta virka-aseman väärinkäyttämistä eikä virkavelvollisuuksien rikkomisesta johtuvia rangaistusnäännöksiä.

Vahingonkorvausvastuuta koskevat säännökset löytyvät vahingonkorvauslaista, ja koska se on yleislaki, sitä sovelletaan myös yksityisen sektorin työntekijöihin. Kaikki, jotka laillisesti käyttävät julkista valtaa jollain tavalla, ovat vahingonkorvausvastuussa (VahL 3:2 §). Työsopimussuhteessa ja virkasuhteessa olevien henkilöiden vahingonkorvausvastuu määritellään samoin periaattein vahingonkorvauslain mukaisesti, vaikka näiden palvelussuhteiden oikeudellinen luonne onkin erilainen.

Virkasuhteisiin kuuluu virkavelvollisuuksia ja hallintoon kuuluvia periaatteita, joita viranomaistoiminnassa on noudatettava. Hallinto-oikeudellisella vastuulla tarkoitetaan virkasuhteeseen kuuluvaa työnjohdollista seuraamusvastuuta. Työsuhteessa vastuu perustuu työsopimukseen, johon kuuluvia velvollisuuksia on noudatettava osapuolien solmitun sopimuksen perusteella. Työsuhteen ehdot määräytyvät pääasiassa työsopimuslain, työntekijän ja työnantajan välisen työsopimuksen sekä mahdollisten työehtosopimusten perusteella. Vaikka hallinnollinen virkavastuu ei koske työsopimussuhteessa olevaa henkilöstöä eikä yksityisiä julkista valtaa käyttäviä henkilöitä, tehtävien asianmukaisuutta ja välitöntä hoitamista pidetään myös osana työsopimussuhteen velvoitteita. Vastuu työnjohto- ja valvontamääräyksien noudattamiselle toteutuu hallinnollisten seuraamusten eli huomautuksen, varoituksen sekä palvelussuhteen irtisanomisen ja purkamisen kautta. Lisäksi tiettyjä virkasuhteessa olevia erityisryhmiä koskettaa erityissäännös määräaikaisesta erottamisesta hallinnollisena seuraamuksena. Rikosoikeudellisen rangaistusvastuun sekä hallinnollisten seuraamusten välisen erottelun pääsääntö on, että hallinnolliset seuraamukset virkavastuuna tulevat kyseeseen vain, kun teko tai laimilyönti ei ylitä rikoslaissa säädelyä rangaistavuuskynnystä.

*Millä perusteilla virka- tai työsuhteen käyttäminen määräytyy?*

Kun tehtävä edellyttää valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen noudattamista, virkasuhteen käyttöä korostetaan. Työsopimussuhteen käyttäminen tässä tapauksessa voi aiheuttaa valtiosääntöoikeudellisia haasteita. Voimassa olevan oikeuden mukaan ei ole mahdollista siirtyä täysin työsuhteeseen ja yhteen palvelussuhteeseen siirtyminen tarkoittaisi kokonaan uuden palvelussuhteen luomista, poiketen sekä virka- että työsuhteesta.

Suureen osaan virkasuhteista ei kuulu oikeusvaikutteista päätösvaltaa. Mikäli palvelussuhteen luonteen muutos koskee virkaa, joka sisältää julkisen vallan käyttöä, tulee palvelussuhteen muutosta myös tulkita perustuslain 124 §:n kannalta. Eli

huomioida tehtävän perimmäistä luonnetta ja toteuttaisiko tehtävän hoitaminen työsuhteessa hallinnon tehokkuutta, yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen etua, oikeustuvaa ja hyvän hallinnon vaatimuksia.

Lähtökohta niin valtionhallinnossa kuin kunnalla ja hyvinvointialueella on, että tehtävät, jotka sisältävät oikeuden käyttää julkista valtaa tulisi hoitaa virkasuhteessa. Tällaisia tehtäviä voivat olla esimerkiksi lainsäädännön valmistelu, päätöksenteko tai julkisen vallan käyttöön liittyvät hallinnolliset tehtävät. Aiemmin tehtävät, jotka eivät sisältäneet julkisen vallan käyttöä tehtiin myös virkasuhteessa työnantajan ollessa julkisyhteisö. Nykyään myös julkisyhteisössä työsopimussuhteiden käyttö on yleistynyt. Työsopimuksen käyttäminen julkisyhteisön toimintaympäristössä liittyy yhteiskunnallisten rakenteiden verkostoitumiseen ja monitoimijuuteen muun muassa NPM:n kehityksen kannoilla. Rajapintojen toimintaympäristö sisältää etenkin taloudellisia näkökulmia, kilpailuasemaa ja valtion hallinnon ulkopuolista budjetointia, joiden vuoksi virka- tai työsuhteen käyttäminen ei ole mutkatonta.

Modernissa hallinnossa on useita syitä, jotka ovat edistäneet tutkielmassa tarkoitettujen rajapintojen leviämistä. Tietyissä tilanteissa organisaation itsenäisyyttä ja suhteellista autonomiaa pidetään keskeisinä tavoitteina. Joustavuus ja suurempi taloudellinen liikkumavapaus ovat myös merkittäviä tekijöitä miksi julkisen ja yksityisen toiminnan väliset erot ovat hämärtyneissä. Välillisen julkishallinnon palvelussuhdekäytännöissä pääasiallista on työsopimuksen käyttäminen, mutta tehtävien sisältävissä julkisen vallan käyttöä, palvelussuhde on usein virkasuhde. Virkavastuun katsotaan kuitenkin usein toteutuvan työntekijöidenkin kohdalla, sillä rikosoikeudellinen ja vahingonkorvausoikeudellinen vastuu ulottuu tarvittaessa myös heihin, joten virkasuhteen ja julkisen vallan käytön liityntä ei ole ehdotonta.

*Mitä eroavaisuuksia hallinnollisilla seuraamuksilla ja niihin liittyen oikeusturvalla on virka- ja työsuhteessa?*

Virkavastuun toteutumisella on eroavaisuuksia riippuen henkilön asemasta ja suhteesta julkisyhteisöön sekä julkisen vallan käyttöön. Vastuu ei muodostu suoraan organisaation suhteella julkisyhteisöön, vaan vastuu kokonaisuudessaan riippuu palvelussuhteesta. Virkasuhteisilla henkilöillä virkavelvollisuuksiin liittyvä hallinnollinen vastuu voi olla laajempaa ja tiukemmin määriteltyä, koska virkamiehet käyttävät julkista valtaa ja hoitavat usein viranomaisen tehtäviä. Julkisyhteisön työntekijöiden ja muulla tavoin julkisen ja yksityisen sektorin rajapintojen työsuhteisten hallinnollinen vastuu koskee lähinnä työsopimukseen liittyviä velvollisuuksia.

Hallinnolliset seuraamukset perustuvat sekä hallinto-oikeudessa että työoikeudessa työnantajan työjohto-oikeuteen ja sen johdannaisena työjohtomääräyksiä noudattamiseen. Virkasuhteisiin kuuluu myös työjohtomääräyksiä noudattamisen lisäksi virkavelvollisuuksia, joiden laiminlyönti tai noudattamatta jättäminen aiheuttaa hallinnollisen virkavastuun seuraamusmenettelyn. Työoikeudessa työnantajan johto-oikeus toteutuu työntekijöille sopimuksen perusteella asetettujen velvollisuuksien hoitamisella. Vaikka työsopimussuhteessa hallinto-oikeudellinen virkavastuu ei voikaan toteutua palvelussuhteen laadun perusteella, työntekijän velvollisuus tehdä työnsä huolellisesti ja asianmukaisesti työnantajan lukuun muodostaa työoikeudellisen vastuun, joka voi toteutua myös yksityisoikeudellisten hallinnollisten seuraamusten kautta.

Virkamiesoikeudessa varoitus on itsenäinen seuraamus eikä osa irtisanomisperusteita. Viranhaltijalain ja työsopimuksen kohdalla varoitus on osa irtisanomisperusteita ja ilman varoitusta samantyyppisestä teosta tai laiminlyönnistä irtisanomisperusteet eivät yleensä täyty. Hallinnon suhteellisuusperiaatteen vuoksi kuitenkin virkamiesoikeudessa irtisanomisperusteiden täyttymisessä arvioidaan aikaisempia varoituksia ja niiden merkitystä irtisanomisperusteen moitittavuuteen eli erityisen painavan syyn täyttymiseen.

Virkamieslain mukaisiksi irtisanomisperusteiksi katsotaan siis erityisen painavat syyt, viranhaltijalaissa ja työsopimuslaissa irtisanomisperusteet täyttyvät asiallisesta ja painavasta syystä. Lisäksi virkamiehen virkasuhde voidaan purkaa, kun teko tai laiminlyönti on törkeää ja vakavaa. Viranhaltijan ja työsuhteisen työntekijän kohdalla purkaminen tapahtuu virkamieslain irtisanomisperusteiden kaltaisesti erityisen painavalla syyllä. Vaikka irtisanomis- ja purkamisperusteet ovat selkeästi korkeammat virkamiesoikeudessa, oikeuskäytännön perusteella irtisanomis- ja purkamisperusteiden täyttymiset on katsottu olevan pitkälle toisiaan vastaavia. Perusteiden täyttymiseen vaikuttaa aina palvelussuhde kokonaisuudessaan, tehtävän ja työnantaja organisaation luonne. Kielellisissä eroavuuksissa olennaista on erityisesti irtisanomis- ja purkamisperusteiden välinen eroavaisuus ja purkamisperusteiden korkeampi kynnyks verrattuna irtisanomiseen.

Virkamiesoikeudessa irtisanomisen kohdalla sovelletaan virantoimituksesta pidättämistä, jos virkamies katsotaan soveltumattomaksi jatkaa tehtävässään edes irtisanomisaikaa irtisanomisperusteina olleen teon perusteella. Työsopimus- ja viranhaltijalaissa on samankaltainen ilmaus henkilön soveltumattomuudesta jatkaa tehtävässään: palvelussuhde voidaan purkaa, kun kyseessä on niin vakava henkilöstä johtuva laiminlyönti, ettei ole kohtuullista odottaa työnantajalta palvelussuhteen jatkamista edes irtisanomisaikaa. Tämän mukaan palvelussuhteen purkaminen näyttäisi olevan yleisempää valtion virkasuhteeseen verrattuna. Tilanteissa, jossa työntekijän ei katsota olevan sopiva jatkamaan tehtävässään, yleensä purkamisperusteet täyttyvät.

Virkasuhteiden eli valtion virkamiehen ja kunnallisen ja hyvinvointialueen viranhaltijan välillä on oikeusturvaan liittyvä eroavaisuus. Kun virkamieslaissa varoitus katsotaan yksittäiseksi hallintopäätökseksi, virkamiehellä on oikeus hakea muutosta päätökseen hallintomenettelyn sääntöjen mukaisesti. Viranhaltijalaissa ja työsopimuslaissa varoitus katsotaan työnjohdolliseksi huomautukseksi, jolla ei katsota olevan itsessään oikeusvaikutuksia. Varoitukselle tulee kuitenkin oikeusvaikutuksia mahdollisen

irtisanomisen yhteydessä, sillä varoitus katsotaan osaksi irtisanomisperusteiden täyttymistä viranhaltijalaissa ja työsopimuslaissa. Sekä viranhaltijalaissa että työsopimuslaissa varoituksen oikeusvaikutuksetonta muotoa työnjohdollisena määräyksenä perustellaan sillä, että kyseessä on vasta päätöstä valmisteleva asia, johon ei ole mahdollista saada tuomioituimen päätöstä.

### **Lopuksi**

Tämän tutkielman perusteella julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnoilla toteutuvan palvelussuhdevastuun problematiikka liittyy siihen, että vastuun hallinto- tai työoikeudellisuus riippuu suoraan palvelussuhteesta eli siitä, onko henkilö virka- vai työsuhteessa ja edelleen, onko virkasuhde valtion vai kunnan tai hyvinvointialueen virkasuhde. Palvelussuhteen määräytyminen rajapinnoilla ei ole yksiselitteistä, ja julkisia hallintotehtäviä voidaan tehdä ja julkista valtaa voidaan käyttää sekä virka- että työsuhteessa. Rikosoikeudellisen ja vahingonkorvausoikeudellisen virkavastuun kannalta tämä problematiikka on ratkaistu siten, että lainsäädäntö kohdistaa vastuun palvelussuhteesta riippumatta esimerkiksi julkisen vallan käyttäjiin. Hallinnollinen virkavastuu ei sisällä vastaavaa rajoja ylittävää liittyntää tehtäviin, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä.

Tämän tutkielman perusteella voidaan asettaa tutkimusehdotuksena lainopillinen tutkimus julkisyhteisön tai yksityisen toimijan hallinnollisesta vastuusta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan tutkimushankkeeseen <sup>297</sup> viitaten modernissa julkishallinnossa on kehitettävä yksilöperusteisen virkavastuun rinnalla julkisyhteisön vastuuta. Julkisyhteisön tai yksityisen toimijan hallinnollisen vastuun kehittyminen voisi vastata julkisen ja yksityisen sektorin monitoimijaiseen ja verkostoiseen toimintaympäristöön, joka vastaisi etenkin automaatiota koskevaa kehitystä ja siihen liittyviä vastuukysymyksiä.

---

<sup>297</sup> Mäntylä, Karjalainen, Korhonen, Siikavirta, Wenander ja Annola 2022b.

## Lähteet

- Aarnio, A. (2011). *Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta*. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Brander, S. (2024). *Rikosoikeudellisen virkavastuun nykytila ja yleisiä kehittämistarpeita - Arviomuistio*. Oikeusministeriö. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-922-5>.
- Bossaert, D. (2005). *The flexibilisation of the employment status of civil servants: From life tenure to more flexible employment relations?* Luxembourg: European Institute of Public Administration.
- Bruun, N. (2022). *Työoikeuden perusteet* (3., uudistettu painos.). Alma Talent.
- Bruun, N., Mäenpää, O. & Tuori, K. (1995). *Virkamiesten oikeusasema*. Otava.
- Bønsing, S., Mäntylä, N., & Wenander, H. (2023). *Status and Criminal Liability of Civil Servants in Modern Public Administration: A Comparative Study of Denmark, Finland, and Sweden*. *European Public Law*, 29(1). <https://kluwerlawonline.com/JournalArticle/European+Public+Law/29.1%20%5Bpre-publication%5D/EURO2023006>
- Giordani, T. & Kava, R. (2019). *Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ja viranomaistoiminnan yhtiöittäminen*. Edilex.
- Hakalehto-Wainio, S. (2010). *Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu*. Oikeusministeriö.
- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja, 17.
- Husa, J. & Pohjolainen, T. (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen*. Helsinki: Talentum.
- Johanson, J., Liljeroos-Cork, J., Stenvall, J., Pekkola, E. & Rossi, P. (2021). *Julkisen toiminnan luonne ja sen uudistamisen tavat*. (s.34–48) Teoksesta *Julkinen toiminta murroksessa*. Vaasan yliopisto.
- Kansaneläkelaitos. (2023). *Hallintolain soveltaminen ja asiointi toisen puolesta Kelassa*. Noudettu 09.04.2024 osoitteesta <https://www.kela.fi/etti/HallintolainsoveltaminenjaasiointitoisenpuolestaKelassa.pdf>.

- Keravuori-Rusanen, M. (2008). *Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle*. Edita.
- Krzywon, A. (2022). *The notion of civil service in Europe: establishing an analytical framework for comparative study*. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Noudettu 2024-04-09 osoitteesta <https://realaw.blog/?p=640>.
- Kolehmainen, A. (2015). *Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä*. Teoksessa Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta, 1–23. Toim. Tarmo Miettinen. Edilex – Kirjat, 30, 1–22.
- Komulainen, M. (2010). *Ulkoistaminen kunnissa: Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona*. Suomen Kuntaliitto.
- Koskinen, S. & Kulla, H. (2019). *Virkamiesoikeuden perusteet*. (8., uudistettu painos.) Alma Talent Oy.
- Koskinen, S., Kairinen, M., Nieminen, K., Nordström, K., Ullakonoja, V., & Valkonen, M. (2018). *Työoikeus*. WSOYpro. (Alun perin julkaistu 2004). Päivittyvä julkaisu, vierailtu 22.04.2024.
- Kulla, H., & Salminen, J. (2021). *Hallintomenettelyn perusteet* (11., uudistettu painos.). Alma Talent.
- Kuusikko, K., & Koskinen, S. (2012). *Kunnan viranhaltijan saaman varoituksen valituskelvottomuus: kestävä ratkaisuko?* Teoksessa *Julkista-yksityistä, millaisissa rakenteissa? juhla-kirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi* (pp. 309–334). Vaasan yliopisto.
- Lavapuro, J. (2018). *Asiantuntijalausunto koskien luonnosta hallituksen esityksestä (HE 34/2018 vp) laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi*.

- Mansikka, T. (2014). *Kuka kantaa virkavastuuta? – Virkavastuusta kunnassa ja sen ulottumisesta ulkoistettuun toimintaan sekä epäasiallisesta vaikuttamisesta päätöksentekoon*. Edilex 2014/11.
- Mäenpää, O. (2017). *Yleinen hallinto-oikeus*. (1. painos.). Alma.
- Mäenpää, O. (2023). *Hallinto-oikeus*. (3., uudistettu painos.). Alma Talent Oy.
- Mäenpää, O., & Fenger, N. (2018). *Public Administration and Good Governance*. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-03006-3\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-030-03006-3_10).
- Muukkonen, M. (2012). *Ulkoistaminen ja perustuslainsäätäjän tahto*. Edilex 2012/14.
- Mäntylä, N., Karjalainen, V., Korhonen, N., Siikavirta, K., Wenander, H., & Annola, V. (2022a). *Virkavastuu julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimikunnan julkaisusarja, 2022:14. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-237-4>
- Mäntylä, N., Karjalainen, V., Korhonen, N., Siikavirta, K., Wenander, H., & Annola, V. (2022b). *Modernissa julkishallinnossa on kehitettävä virkavastuun ohella julkisyhteisön vastuuta*. Policy brief. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan artikkelisarja 6/2022.
- Ryberg-Welander, L. (2018). *När ämbetsmannen blev arbetstagare*. Förvaltningsrättslig tidskrift, 2018(5), 99–119.
- Saraviita, I. (2011). *Perustuslaki*. (Toinen, uudistettu painos.). Talentum.
- Seppälä, M. (2022). *Virkamiehen velvollisuus noudattaa työnjohtomääräyksiä*. Tampereen yliopisto.
- Tiitinen, K., & Kröger, T. (2012). *Työsopimusoikeus*. (6., uudistettu painos.). Talentum.
- Vainio, N., Hämäläinen, K., Jartti, P., & Helin, A. (2022). *Julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö: Työryhmämietintö*. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:7. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-944-5>.
- Valtiovarainministeriö. (2021). *Arviomuistio julkisen hallinnon tietojärjestelmien sääntelyn nykytilasta ja kehittämistarpeista*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-693-0>.

Wenander, H. (2016). *Rättsliga ramar för styrning av förvaltningen i Danmark och Sverige*. Nordisk administrativt tidsskrift, 93(1), 57–74.

## Virallislähteet

Hallituksen esitykset

HE 58/1988 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle virkarikoslainsäädännön uudistamisesta.

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

HE 224/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Valtionrautateiden muuttamisesta osakeyhtiöksi.

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

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

HE 10/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksesta sekä laeiksi kansaneläkelain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta.

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

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

HE 7/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ajoneuvoverolain 56 §:n muuttamisesta.

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

HE 65/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta.

HE 224/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 241/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

HE 145/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi.

#### Perustuslakivaliokunnan lausunnot

PeVL 42/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitys (HE 94/2005 vp.) laiksi työsuojelelun valvonnasta ja työpaikan työsuojelelyhteistoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 11/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitys (HE 7/2006 vp.) laiksi ajoneuvoverolain 56 §:n muuttamisesta.

PeVL 56/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitys (HE 243/2006 vp.) rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi tehdyn sopimuksen (Prümin sopimus) hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä eräksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 6/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitys (HE 175/2007 vp.) laiksi merilain 6 luvun 1 §:n muuttamisesta.

PeVL 11/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitys (HE 7/2009 vp) yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 22/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitys (HE 22/2014 vp.) eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 26/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitys (HE 15/2017 vp, HE 47/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp.) – Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle.

PeVL 62/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitys (HE 224/2018 vp.) eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 34/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitys (HE 31/2020 vp.) eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 4/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitys (HE 19/2019 vp, HE 93/2019 vp.) – Hallintovaliokunnalle.

PeVL 17/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitys (HE 241/2020 vp.) eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

PeVL 81/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitys (HE 145/2022 vp) eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi.

#### Muut virallislähteet

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

LaVM 10/2002 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esitys (HE 77/2001 vp) lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.

VMLTK päätös 50/2006. Virkamieslautakunnan päätös.

HaVM 5/2006 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esitys (HE 4/2006 vp) laeiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja valtion virkamieslain 53 ja 55 §:n muuttamisesta.

LaVL 10/2021 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esitys (HE 241/2020 vp) eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

#### Ulkomaiset virallislähteet

SOU 1969:20. Ämbetsansvaret.

Prop 1975/78. Regeringens proposition om lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet.

Bet. 2017/18:KU37.

#### **Laillisuusvalvojien ratkaisut**

AOA 26.6.2009. Dnro 1398/4/07. Kirjallisen huomautuksen asianmukaisuus.

AOA 4.3.2010 Dnro 711/2/09. Päätös julkisen vallan käytöstä kunnallisessa terveydenhuollossa.

EOAM 13.11.2015 Dnro 609/4/15. Kaupunki loukkasi työntekijän sananvapautta.

EOAM 29.4.2016 Dnro 1930/2/13. Arava- ja korkotukivuokra-asuntoja vuokraavien tahojen kielelliset velvoitteet.

AOA 17.12.2018. 5410/2017. Postin maksullinen palvelunumero.

AOA 20.11.2019. 3379/2018. Verohallinnon automatisoitu päätöksentekomenettely ei täytä perustuslain vaatimuksia.

AOA 15.4.2020. 777/2019. Vastuu kiinteistönhoidosta.

AOA 29.12.2020. 7302/2019. Vuokratyövoiman käyttö verohallinnon puhelinpalvelussa.

**Oikeuskäytäntö**

KHO 2003:1105

KHO 2005:30

KHO 2011:19

KHO 2014:98

KHO 2015:3049

KHO 2017:3335

KHO 2017:4810

KHO 2021:33

KHO 2022:203

KKO 1987:113

KKO 1989:58

KKO 2013:19

KKO 2020:95

TT 2005:31

TT 2005:55

TT 2013:191

TT 2020:4

TT 2023:77

Turun HO 11.06.2003 S 02/2032.

HeHaO 3.2.2017 Dnro 17/0302/2.

HeHaO 30.10.2018 Dnro 18/0821/2.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus 13.3.2019 päätös 19/0309/2.

TuHaO 16.3.2020 päätös 20/0050/1.

TuHaO 16.4.2020 Dnro 00999/18/1401.

HeHaO 1.3.2021 Dnro 04827/19/1401.

TuHaO 4.5.2021 Dnro 21/0061/1.

HeHaO 9.12.2021 Dnro 20436/03.04.04.04.03/2020.

HeHaO 1.12.2023 Dnro 25246/03.