



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Höykinpuro Liisi

# **Työhön perehdyttämisen merkitys julkishallinnossa**

Näkökulmana työturvallisuus ja osaaminen

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma  
Hallintotieteiden maisteri

Vaasa 2025

---

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

<b>Tekijä:</b>	Höykinpuro Liisi		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Työhön perehdyttämisen merkitys julkishallinnossa : Näkökulmana työturvallisuus ja osaaminen		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Julkisoikeus		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Laura Perttola		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2025	<b>Sivumäärä:</b>	107

---

**TIIVISTELMÄ:**

Työhön perehdyttämisellä ja työturvallisuudella on suuri merkitys jokaisessa työpaikassa. Perehdyttämisen avulla työntekijälle muodostuu käsitys työtehtävistä, työympäristöstä, organisaation toimintatavoista sekä odotuksista, jotka häneen kohdistuvat. Hyvän perehdytyksen seurauksena työntekijä oppii suoriutumaan tehtävistään oikein ja turvallisesti, kokee itsensä osaksi yhteisöä sekä sitoutuu organisaatioon. Työturvallisuuteen liittyvän osaamisen avulla voidaan välttää riskien toteutumista työssä. Tutkimuksessa keskitytään perehdyttämiseen, työturvallisuuteen ja osaamiseen julkishallinnossa. Oikeusdogmaattisessa, eli lainopillisessa tutkimuksessa selvitetään millaista lainsäädäntöä perehdytykseen ja työturvallisuuteen liittyy, millaista osaamista julkishallinnon työntekijällä tulisi olla ja miten lainsäädännön tunteminen ja osaaminen voivat vaikuttaa virkavastuun toteutumiseen julkishallinnossa. Tutkimuksessa käytetään lainopin lisäksi yhteyshakuista lähestymistapaa, eli oikeuden- ja tieteenalat ylittävää tutkimusotetta. Perehdytykseen ja velvollisuuksiin liittyviä aiheita on havainnollistettu oikeustapausten avulla läpi tutkielman.

Työnantajan perehdyttämisvelvollisuudesta säädetään työturvallisuuslaissa. Työturvallisuuslain säädökset on muodostettu turvallisuusjohtamisen näkökulmasta, mutta toteuttamisen käytännöt vaihtelevat organisaatioiden tarpeiden mukaan. Työturvallisuuteen liittyy useita työnantajia ja esihenkilöitä koskevia vastuita ja velvoitteita, joista heidän tulisi olla tietoisia. Näitä velvollisuuksia ja vastuita käsitellään tutkielman toisessa luvussa. Julkishallinnossa työhön liittyy myös virkavelvollisuudet ja virkavastuu. Tutkimuksen kolmannessa luvussa on pyritty huomioimaan osaamiseen ja työnantajien tarjoamaan koulutukseen liittyvä lainsäädäntö, keskeisimmät hallinnon yleislait ja muu virkatoimintaan vaikuttava lainsäädäntö, joiden perusteista ja periaatteista julkishallinnon työntekijöiden tulisi olla tietoisia, jotta he voivat suoriutua tehtävistään asianmukaisesti. Nämä olisi hyvä huomioida myös työhön perehdytettäessä.

Neljännessä luvussa käsitellään yleisellä tasolla turvallisuusjohtamisen keinoja perehdytyksen ja työturvallisuuden toteuttamiseksi. Viidennessä luvussa on koottu yhteen tutkimuksen johtopäätökset. Tutkimuksen perusteella julkishallinnon työntekijää perehdyttäessä olisi tehtävänkuvaan ja työturvallisuuteen liittyvän opastuksen lisäksi tärkeää huomioida omaa työtehtävää ja julkishallintoa kokeva lainsäädäntö. Tähän ei velvoita mikään laki, ja lopulta jokainen julkishallinnon työntekijä on vastuussa oman toimintansa lainmukaisuudesta. Tutkimuksen perusteella perehdyttämisellä, työntekijän koulutustasolla ja asemalla voi kuitenkin olla vaikutuksia työssä tapahtuneista virheistä koituviin seurauksiin. Lisäksi voidaan todeta, että kokonaisvaltaisen turvallisuusjohtamisen avulla voidaan täyttää ja myös ylittää työturvallisuuslain vaatimat velvoitteet.

---

**AVAINSANAT:** Perehdyttäminen, työturvallisuus, työturvallisuuslaki, virkavastuu, julkinen hallinto, osaaminen

## Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkimuksen tausta	7
1.2	Tutkimuskysymys ja metodi	11
1.3	Tutkimuksen rajaukset ja eteneminen	13
1.4	Aiempi tutkimus ja käsitteet	15
2	Työnantajan velvollisuudet	19
2.1	Turvallisuus ja työsuojelu	20
2.2	Perehdytys ja työturvallisuus	24
2.3	Työnantajan toimimisvelvollisuus	29
2.4	Ulkopuolisen työvoiman käyttö ja sijaisuus	32
2.5	Työnantajan rikosoikeudellinen vastuu	36
2.5.1	Työturvallisuusrikokset	38
2.5.2	Työturvallisuusrikkomus ja -rikos	39
2.5.3	Yhteisösakko	42
3	Osaaminen julkishallinnossa	45
3.1	Koeaika ja tehtävään perehdytys	46
3.2	Koulutuksen järjestäminen	48
3.3	Virkamiesosaaminen ja laillisuusvalvonta	55
3.3.1	Perustuslaki	56
3.3.2	Hallintolaki	57
3.3.3	Julkisuuslaki	59
3.3.4	Laillisuusvalvonta	63
3.4	Virkavelvollisuudet ja virkavastuu	65
3.4.1	Virkavastuu	70
3.4.2	Vahingonkorvausvastuu	76
4	Työturvallisuus julkishallinnossa	78
4.1	Turvallisuusjohtaminen	82
4.1.1	Turvallisuuskulttuuri	84

4.1.2 Riskienhallinta	85
4.2 Työturvallisuuslain toteuttaminen	86
5 Johtopäätökset	90
Lähteet	98

## Kuviot

Kuvio 1. Tilasto työturvallisuusrikkomuksista vuodelta 2024. Tilastokeskus.	40
Kuvio 2. Tilasto työturvallisuusrikoksista vuodelta 2024. Tilastokeskus.	42
Kuvio 3. Lainmukainen menettelytapa asiakirjapyyntöjen käsittelyssä.	62
Kuvio 4 Työturvallisuuslain 14 §:n mukainen työntekijälle annettava opetus ja ohjaus.	91

## Lyhenteet

AOA	Apulaisoikeusasiamies
AVI	Aluehallintovirasto
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
HL	Hallintolaki 434/2003
HO	Hovioikeus
Julkisuuslaki	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999
JulKL	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
OM	Oikeusministeriö
OKV	Oikeuskanslerinvirasto
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
RL	Rikoslaki 39/1889
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
TSL	Työsopimuslaki 55/2001
TT	Työtuomioistuin
TTL	Työturvallisuuslaki 738/2002
VahL	Vahingonkorvauslaki 412/1974
ViranhaltijaL	Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta 304/2003
VM	Valtiovarainministeriö
VN	Valtioneuvosto

VNa	Valtioneuvoston asetus
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto
VVL	Valtion virkamieslaki 750/1994

# 1 Johdanto

Työhön perehdyttäminen on merkittävää monesta syystä. Työntekijöiden perehdyttäminen työhön on jokaisen työnantajan velvollisuus työturvallisuuslain nojalla (738/2002, 14 §, jäljempänä TTL) riippumatta työsuhteen laadusta tai kestosta. Työturvallisuuslain mukaan työntekijät on perehdytettävä työtehtäviin, työolosuhteisiin, työvälineiden turvalliseen käyttöön ja turvallisiin työtapoihin sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Perehdytyksen tulee sisältää myös työhön opastus, ja perehdyttämisvelvollisuus koskee myös työnantajan sijaista (TTL 16 §). Perehdyttämisellä tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen, kun uusi työntekijä tai työtehtävää vaihtava opastetaan työpaikan tapoihin ja työtehtäväänsä liittyviin velvollisuuksiin ja vastualueisiin. Perehdytystä tarvitaan usein myös silloin, kun työtehtävät muuttuvat.<sup>1</sup>

Työelämän muutokset, globalisaatio sekä väestön ikääntyminen, digimurros ja teknologian kehittyminen edellyttävät työntekijöiltä entistä enemmän moniosaamista, jonka vuoksi jatkuva oppiminen ja kouluttautuminen on nykyään osa urakehitystä<sup>2</sup>. Myös muutokset kapea-alaisista tehtäväkuvista laajempiin työnkuviin lisäävät osaamisen tarvetta. Työvoiman riittävä ammattitaito ja tehokkuus on menestymisen edellytys myös julkishallinnon organisaatioissa.<sup>3</sup>

Perustuslain mukaan työvoiman suojelusta huolehtiminen, sekä työolojen turvallisuuden ja terveellisyysvarmistaminen, on julkisen vallan tehtävä (PL 18.1 §). Riittävän perehdyttämisen, työturvallisuusvelvoitteiden noudattamisen ja ennakoivan turvallisuusjohtamisen avulla voidaan minimoida riskit virheisiin ja onnettomuuksiin työtehtävissä. Kattavan perehdytyksen on todettu lisäävän työhyvinvointia ja kiinnittymistä

---

<sup>1</sup> Rauramo, 2023, s. 9.

<sup>2</sup> Suni, 2019, s. 13; Dufva & Rekola, 2023 kuvailevat näitä muutoksia trendeinä, joissa poikkitieteellisyys ja jatkuva osaamisen kehittäminen korostuvat, ja mainitsevat työelämän muutoksista lisäksi mm. työurien pidentämisen lisäävän tarvetta jatkuvalla oppimiselle.

<sup>3</sup> HE 59/2002 vp, s. 7–8.

työyhteisöön, sekä vähentävän henkilöstön vaihtuvuutta<sup>4</sup>. Hyvin perehdytetty henkilö on myös nopeammin organisaation käytössä. Näistä syistä hyvä perehdytys on usein myös taloudellisesti kannattavaa.

Mahdollisuudet oppimiseen, osaamisen kehittämiseen ja käyttämiseen työelämässä ovat kytköksissä tuottavuuden lisäksi työhyvinvointiin<sup>5</sup>. Työhön, rakennukseen ja työtapoihin perehdyttämisessä tulisi ottaa huomioon myös lyhytaikaisten sijaiset, vuokra-työntekijät ja muut ulkopuoliseen työvoimaan kuuluvat henkilöt, sillä työnantaja on vastuussa myös heidän riittävästä perehdytyksestään toimintaympäristöön ja turvallisuuden liittyvissä seikoissa (TTL 3 § & 49–55 §).

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Perehdytykseen, työhön opastukseen ja työturvallisuuteen liittyvää aihetta julkishallinnossa on tutkittu aiemmin monin eri tavoin, kuten työhyvinvoinnin, jatkuvuuden hallinnan, organisaation arvojen, oppimisen ja johtamisen näkökulmista. Julkisoikeudellista palvelussuhdetta ja viranomais toimintaa koskien aiempaa lainopillista tutkimusta on tehty pääasiassa yksittäisten case-organisaatioiden, sekä virkavastuun ja virkavelvollisuuksien näkökulmasta. Vaikka aiheissa on paljon samankaltaisuuksia, turvallisuuteen ja lakiosaamiseen liittyvää perehdyttämisen näkökulmaa on tuotu esiin melko vähän.

Perinteistä työhön perehdyttämistä lukuun ottamatta virkasuhteisia koskeva lainsäädäntö poikkeaa jonkin verran yksityistä sektoria koskevasta lainsäädännöstä. Virka- ja työsuhteessa konkreettisimmat erot ovat palvelussuhteen syntyamisessä, julkisen vallan käytössä, sekä oikeudellisessa virkavastuussa<sup>6</sup>. Salassapitosäännökset ja joissakin tehtävissä myös vapaa-ajan käyttäytyminen korostuvat virkatehtävissä toimivalla henkilöllä.

---

<sup>4</sup> Miettinen & muut, 2006, s. 63–67.

<sup>5</sup> Lyly-Yrjänäinen, 2024, s. 32.

<sup>6</sup> Koskinen & Kulla, 2019, s. 19–22.

Virkamieshallintoperiaatteen mukaisesti lähtökohta on se, että julkiset hallintotehtävät kuuluvat pääsääntöisesti virkasuhteiselle henkilöstölle<sup>7</sup>. Perustuslain 124 §:n mukaisesti julkisia hallintotehtäviä voidaan kuitenkin antaa myös muille kuin viranomaiselle, jos se tehdään lain nojalla, on tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi tarpeellista, eikä vaaranna perusoikeuksien, oikeusturvan tai hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä ei voida antaa muille kuin viranomaisille. Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan julkista tehtävää, joka liittyy lakien toimeenpanoon, julkisten palvelujen toteuttamiseen tai yksityisten etuja ja velvollisuuksia koskevaan päätöksentekoon<sup>8</sup>.

Julkishallinnossa työhön perehdyttämisessä on merkityksellistä huomioida työturvallisuuslainsäädännön mukaisten turvallisen työn suorittamisen vaateiden lisäksi lakiin perustuva virkavastuu, virkavelvollisuudet, sekä viranomaiselle tyypillinen julkisen vallan käyttö. Julkisen vallan käyttö on oikeutta ja velvollisuutta puuttua kansalaisten oikeuksiin, etuihin ja velvollisuuksiin laissa säädetyn toimivallan rajoissa henkilökohtaisella virkavastuulla.<sup>9</sup> Laissa säädettyjä virkavastuun muotoja ovat rikosoikeudellinen vastuu ja vahingonkorvausvastuu. Lisäksi virkavastuu voi toteutua hallinnollisessa menettelyssä esimerkiksi virkamiesoikeudellisena kurinpitovastuuna. Viranomaista ja yksittäistä virkamiestä koskeva virkavastuu on ankarampi ja laajempi kuin yleinen oikeudellinen vastuu. Hallinnon asiakkaiden oikeusturvan toteutuminen, sekä virkamiesten asiantuntemus on pyritty varmistamaan virkavastuuseen liittyvän sääntelyn avulla.<sup>10</sup>

Vahingon sattuessa, tai hallinnon asiakkaan kokiessa oikeudenloukkauksen virkamiehen taholta, seuraukset saattavat konkretisoitua rikos- tai vahingonkorvausvastuun toteutumisena (PL 118.3 §). Laiminlyödyn perehdytyksen seurauksena myös työnantaja tai esihenkilö voi joutua vastuuseen laiminlyöntinsä aiheuttamien vahinkojen ja virheiden seurauksista. Sama koskee yksittäisen julkishallinnon työntekijän oikeudellista vastuuta

---

<sup>7</sup> Husa & Pohjolainen, 2014, s. 68.

<sup>8</sup> HE 72/2002 vp, s. 48; Tieteen termipankki, 2025 a, Hallintotehtävä.

<sup>9</sup> Mäenpää, 2023, s. 66.

<sup>10</sup> Bruun & muut, 1995, s. 211.

työstään ja sen seurauksista. Virkavastuun lisäksi virkamiehen ja julkishallinnon työntekijän toimintaa ohjaavat hyvän hallinnon vaatimukset sekä sisäisesti että suhteessa ulkopuolisiin asiakkaisiin (hallintolaki 434/2003, 2 luku). Jokaisella kansalaisella on oikeus ja mahdollisuus tehdä kantelu virkamiehen toiminnasta tai päätöksestä silloin, kun hän kokee virkamiehen toiminnan olleen lainvastaista.<sup>11</sup> Virkavastuun painottumisessa on kuitenkin merkitystä myös sillä, millaisessa ja kuinka vastuullisessa asemassa virkamies toimii.

Yksityiseltä työnantajalta julkiselle siirtyvällä, tai vastavalmistuneella henkilöllä ei välttämättä ole virkaan nimitettäessä riittävää tietoa siitä, mitä velvollisuuksia hänellä on virkatehtävissään. Tästä syystä virkaan nimitettäessä virkamies tai viranhaltija tulisi saattaa tietoiseksi häntä itseään koskevasta lainsäädännöstä, viranomaisen sisäisistä ohjeista ja vastuista siten, että hän voi toimia työssään asianmukaisesti, oikein ja turvallisesti. Kansallisen lainsäädännön, omaa tehtävänkuvaavaa koskevan lainsäädännön ja organisaation ohjeiden lisäksi virkamiehen tulisi ymmärtää normihierarkia ja EU-oikeuden etusija, sekä niiden mahdolliset vaikutukset omassa toiminnassaan<sup>12</sup>. Perehdytyksen merkitys korostuu silloin kun jotain ikävää tapahtuu, sillä työturvallisuusrikosten, vahinkojen ja virkavirheistä johtuvien tapahtumien oikeudellisessa arvioinnissa voidaan käsitellä myös riittävän perehdytyksen vaikutuksia, sekä punnita virkavastuun rajoja tapauskohtaisesti<sup>13</sup>.

On selvää, että virkaan valitun tulee täyttää kelpoisuusvaatimukset ja oppia tuntemaan tehtäväalaansa koskevat säädökset, mutta omaan virkasuhteeseen ja tehtävänkuvaan liittyvän lainsäädännön lisäksi virkaan tai viranhaltijaksi perehdytettäessä tulisi ottaa riittävällä tavalla huomioon myös muu viranomaistoimintaan oleellisesti liittyvä lainsäädäntö. Mäntylän ja muiden tutkimuksesta käy ilmi, että juridis-hallinnolliselle osaamiselle ja jatkokoulutukselle olisi tarvetta ja erityisesti parempi perusvirkamiesosaaminen ja hallinnon yleislakien tunteminen olisi tarpeen, jotta virheitä ei syntyisi. Lisäksi

---

<sup>11</sup> Mäenpää, 2020a, s. 72–73.

<sup>12</sup> Mäenpää, 2018, s. 57; Mäntylä & muut, 2022, s. 19.

<sup>13</sup> Esim. KKO: 2014:44.

tutkimukseen liittyvistä asiantuntijapaneelin vastauksista kävi ilmi, että julkishallintoon tulee työntekijöitä, jotka ”eivät tiedä mitään virkavastuusta tai virkamieslaista”.<sup>14</sup>

Omaa työtä koskevan lainsäädännön tunteminen voidaan kuitenkin tulkita virkamiehen henkilökohtaiseksi velvollisuudeksi, koska perustuslain (118 §) mukaan virkamies on vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Perehdyttämisessä tämä tulisi huomioida siten, että esim. työhön opastuksen tulisi sisältää ainakin kaikki se tieto, mistä kokonaisuuksista työ koostuu ja mitä osaamista ja tietoa työ edellyttää.

Virkamiehet ja viranhaltijat työskentelevät valtion, hyvinvointialueiden tai kuntien palveluksessa monenlaisissa tehtävissä, kuten lääkäreinä, tarkastajina, sairaanhoitajina, johtajina, lastenhoitajina, poliiseina ja opettajina, joten lähtökohdat juridis-hallinnollisessa osaamis- ja koulutustasossa voivat vaihdella merkittävästi. Tehtävät voivat liittyä julkisen vallan käyttöön, julkisiin hallintotehtäviin, tai tosiasialliseen hallintotoimintaan, kuten lakisääteisten palveluiden toteuttamiseen<sup>15</sup>.

Tärkeintä perehdytys on työsuhteen alussa, mutta uudenlainen teknologia, järjestelmien uudistukset, uudet työvälineet, tehtävien yhdistäminen, organisaatiomuutokset sekä uusiin tehtäviin siirtyminen vaativat usein uutta perehdyttämistä, opastusta tai lisäkoulutusta. Erilaisten tehtäväkuvien vuoksi työntekijöiden turvallisuusosaaminen ja työssä kohdattavat turvallisuusriskit ovat erilaisia, mikä tulisi huomioida tehtäväkohtaisessa perehdytyksessä. Eri hallinnonaloilla ja erilaisissa tehtävissä virkavelvollisuudet, tavoitteet ja periaatteet ovat usein tehtävä- ja organisaatiokohtaisia, joten omaan työnkuvaan liittyvien lakisääteisten velvollisuuksien ymmärtäminen ja tunnistaminen on tärkeää heti virka- tai työsuhteen alkaessa.

---

<sup>14</sup> Mäntylä & muut, 2022, s. 16–17.

<sup>15</sup> Mäenpää, 2020a, s. 5.

## 1.2 Tutkimuskysymys ja metodi

Tässä tutkielmassa tutkimuskysymykseni ovat:

1. Mitä ajantasaisessa lainsäädännössä säädetään työhön perehdyttämisestä ja työturvallisuudesta, ja mitä muuta viranomaistoimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä tulisi ottaa huomioon julkishallinnon työtehtäviin perehdytettäessä?
2. Miten työturvallisuuteen ja osaamiseen liittyvä vastuu määräytyy?
3. Miten työturvallisuutta ja työhön perehdyttämistä voisi tukea turvallisuusjohtamisen avulla?

Tutkimuksessani pyrin havainnollistamaan oikeuskäytännön avulla sitä, millaisia seurauksia työnantajalle ja työntekijälle voi koitua riittämättömän perehdytyksen tai osaamisen seurauksena.

Tutkimus on luonteeltaan oikeusdogmaattinen, eli lainopillinen, ja siinä pyritään lainsäädännön, lain esitöiden, oikeustapausten ja oikeuskirjallisuuden avulla systematisoimaan käsillä olevaan tutkimuskysymykseen oleellisesti liittyviä seikkoja. Lainoppina pidetään voimassa olevan oikeuden, eli oikeussääntöjen tulkintaa, oikeusperiaatteiden punnintaa sekä oikeussäännösten systematisointia.<sup>16</sup> Näiden pohjalta lainoppi tuottaa perusteltuja tulkintasuosituksia<sup>17</sup>. Lainopin keskeisenä tutkimusmateriaalina pidetään säädöksiä, säädösten esitöitä ja oikeuskäytäntöä, erityisesti ennakkotapausten osalta<sup>18</sup>. Lainopin taustalla on oikeusteoria, jonka jäsentämää tulkinta- ja argumentaatioteoriaa sekä oikeuslähdeoppia tarvitaan lainopin harjoittamisessa<sup>19</sup>. Aiheeseen liittyvien ylimmissä tuomioistuimissa ratkaistujen ennakkotapausten vähäisen määrän vuoksi käsittelen tutkimuksessani myös alempien tuomioistuinten- ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuja siltä osin, kun tapauksissa on käsitelty tutkimukseeni liittyviä teemoja.

---

<sup>16</sup> Kolehmainen, 2015, s. 114; Miettinen, 2004, s. 119.

<sup>17</sup> Määttä, 2016, s. 148–149.

<sup>18</sup> Miettinen, 2004, s. 122.

<sup>19</sup> Hirvonen, 2011, s. 55.

Oikeusongelmat eivät usein jäsenny vain yhden oikeudenalan piiriin, minkä vuoksi ongelmien ratkaisussa joudutaan soveltamaan tutkimuksen kohteen perusteella myös useiden oikeudenalojen normeja<sup>20</sup>. Tutkimuksessa hyödynnetään lainopin lisäksi myös yhteyshakuista lähestymistapaa, koska vastauksia kaikkiin tutkimuskysymyksiini ei ole mahdollista saada tarkasteltaessa julkishallinnon tehtäviin perehdyttämistä ja osaamista vain yhden oikeudenalan tai tieteenalan näkökulmasta<sup>21</sup>. Yhteishakuisella lähestymistavalla voidaan tarkoittaa tutkimusotetta, joka ylittää oikeuden- ja tieteenalat, ja jonka tarkoituksena on tunnistaa oikeudellisen sääntelyn taustalla olevia erilaisia näkemyksiä ja lähtökohtia ja kehittää siten oikeudenalojen yleisiä oppeja, sekä luoda yhteyksiä myös muuhun yhteiskunnalliseen tutkimukseen<sup>22</sup>. Tämän vuoksi olen pyrkinyt huomioimaan lainopin lisäksi myös muita näkökulmia, joilla on merkitystä tutkimukseni kannalta.

Perinteisesti oikeusdogmatiikassa vieroksutaan empiirisen tiedon hyödyntämistä ja ”reaalimaailman” lähestymistapoja oikeuteen, minkä vuoksi oikeustieteen ja muiden alojen välinen vuorovaikutus on jäänyt melko vähäiseksi<sup>23</sup>. Erilaisista lähtökohdista käsin erilaisen tutkimusmetodien käytölle lainopin ohella ei ole kuitenkaan mitään varsinaista esitettyä<sup>24</sup>. Perehdyttämistä käsitellään lainsäädännössä työnantajan velvoitteena, mutta sen sisältöä, merkitystä ja hyvän perehdyttämisen vaikutuksia työhön on käsitelty lähinnä muissa kuin lainopillisissa tutkimuksissa, joita olen hyödyntänyt työssäni. Neljännessä luvussa hyödynnetään yhteiskunnallista tietoa lainopin tukena, kun käsittelen työturvallisuuslain velvoitteiden noudattamista turvallisuusjohtamisen avulla.

Oikeudellisessa sääntelyssä perehdyttäminen lukeutuu työlainsäädäntöön, eli yksityisoikeuteen, mutta sillä on yhtymäkohtia myös julkisoikeuteen. Käytän tutkimuksessani pääasiassa kansallisen oikeuden normistoja, sillä Euroopan Unionin työsuojelua säätelevät

---

<sup>20</sup> Korpisaari, 2015, s. 990.

<sup>21</sup> Valjakka, 2016, s. 32.

<sup>22</sup> Valjakka, 2016, s. 32; Ks. myös Määttä, 2000, s. 335–336.

<sup>23</sup> Ervasti, 1998, s. 368.

<sup>24</sup> Ervasti, 1998, s. 372.

direktiivit sekä Kansainvälisen työjärjestön (International Labour Organization, ILO) Suomea sitovat yleissopimukset on sisällytetty pääosin työturvallisuuslakiin tai lakia alemman asteisiin säädöksiin<sup>25</sup>. Tutkimuksen tavoitteena on saada työnantajana, virkamiehenä tai viranhaltijana toimiva henkilö havahtumaan siihen, millainen merkitys on riittäväällä perehdyttämisellä, omaan työnkuvaa koskevilla velvollisuuksilla ja vastuilla sekä yleisesti virkamiehiä koskevan keskeisen lainsäädännön tuntemisella.

### 1.3 Tutkimuksen rajaukset ja eteneminen

Tutkimukseni on pääosin julkisoikeudellinen ja sijoittuu virkamiesoikeuden alaan, joka sisältää kuntien, hyvinvointialueiden sekä valtion julkisoikeudelliset palvelussuhteet. Tutkimuksessa käsitellään myös työoikeutta, sekä rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisia säädöksiä siltä osin, kun ne liittyvät aiheeseen. Lisäksi hyödynnän tutkimuksessani muiden alojen tutkimustietoa aiheen konkretisoinnin osalta, sekä parhaiden toimintamallien hahmottamiseksi.

Yleistäen julkishallinnolla tarkoitetaan kaikkea viranomaisten julkista toimintaa<sup>26</sup>. Olli Mäenpään määritelmän perusteella julkishallinnossa käytetään julkista valtaa, toteutetaan julkista sääntelyä, vastataan julkisten palveluiden järjestämisestä sekä tuotetaan niitä itse<sup>27</sup>. Keskeiset osa-alueet ovat valtionhallinto, hyvinvointialueiden hallinto ja kunnallishallinto<sup>28</sup>. Julkishallinnolla voidaan viitata myös hallintorakenteeseen tarkasteltaessa sitä organisatorisesta näkökulmasta. Silloin julkishallinnon voi nähdä koostuvan julkisyhteisöistä, viranomaisista, hallintoelimistä sekä yksiköistä, jotka hoitavat erilaisia hallintotehtäviä.<sup>29</sup> Virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa työnantajana on valtio ja työn suorittajana virkamies (valtion virkamieslaki 750/1994, 1

---

<sup>25</sup> HE 59/2002 vp, s. 9.

<sup>26</sup> Kulla & Salminen, 2024, s. 29.

<sup>27</sup> Mäenpää, 2023, s. 42.

<sup>28</sup> Kulla & Salminen, 2024, s. 22; Mäenpään mukaan (2023, s. 246) välillisellä julkishallinnolla tarkoitetaan niitä, jotka hoitavat julkishallinnon tehtäviä, mutta eivät ole viranomaisia.

<sup>29</sup> Kulla & Salminen, 2024, s. 22.

§). Virkasuhteisia voivat olla mm. julkishallinnon virkamiehet, kunnalliset viranhaltijat (Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta 304/2003, 1–2 §) ja seurakuntien palveluksessa työskentelevät henkilöt.

Hallintotehtävien ulkoistamiskehityksen seurauksena hallintotehtäviä on annettu myös muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi, joten julkishallinnossa työskentelee myös työsuhteisia työntekijöitä, joita eivät koske valtion virkamieslain säännökset<sup>30</sup>. Niin kutsutussa välillisessä julkishallinnossa, julkisoikeudellisissa laitoksissa kuten esim. Kansaneläkelaitokseen työsuhteessa oleva toimihenkilö käyttää julkista valtaa ja hoitaa julkista tehtäväänsä kuitenkin virkavastuulla.

Tässä tutkimuksessa kaikkia julkishallinnolle palvelussuhteisia kutsutaan jäljempänä nimikkeellä työntekijä. Virkamies- ja viranhaltijanimitystä käytetään 3. luvussa pääsääntöisesti lainsäädännössä käytettyjen termien vuoksi, vaikka suurta osaa sääntelystä sovelletaan myös julkishallinnolle palvelussuhteessa oleviin työsuhteisiin työntekijöihin. Tutkimus rajautuu koskemaan yleistä virkasuhteeseen, viranhaltijoihin ja julkisoikeudellisiin työsuhteisiin liittyvää lainsäädäntöä ja niihin liittyviä rikoslain säädöksiä, eikä siinä syvennytä tarkemmin eri hallinnonaloihin liittyvään erityislainsäädäntöön tai asetuksiin. Hallinnon yleislaeista tutkimuksessa käsitellään hallintolakia (434/2003) sekä lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta, eli julkisuuslakia (621/1999). Muut hallinnon yleislait rajataan pois, koska nämä laajentaisivat tutkimusta liikaa.

Julkishallinnon työntekijöiden toimintaa ohjaa mm. Suomen perustuslaki, valtion virkamieslaki (750/1994), julkisuuslaki, laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003), laki eduskunnan virkamiehistä, hallintolaki, valtion ja kuntien ajantasaiset virka- ja työehtosopimukset, sekä hallinnonalan mukaan useampi muu yleis- ja erityislaki.

---

<sup>30</sup> VM, 2021: Työsuhteisen valtionhallinnon työntekijän ei esim. tarvitse tehdä sivutoimiluvastaan ilmoitusta virkamieslain nojalla, mutta hän ei saa kuitenkaan harjoittaa kilpailevaa toimintaa työehtosopimuksen nojalla.

Näiden lisäksi organisaatioilla on usein sisäiset ohjesäännöt, johtosäännöt tai työjärjestykset, joissa vastuualueita sekä organisaation sisäisiä ohjeita määritellään.

Tutkimuksen toisessa luvussa perehdytään työnantajan moninaiisiin lakisääteisiin velvoitteisiin työsuojelulainsäädännön, perehdyttämisen sekä vastuiden osalta. Luvussa huomioidaan lainsäädännön ja oikeustapausten valossa vakituisen henkilöstön lisäksi myös organisaation ulkopuolisten- ja lyhytaikaisten työntekijöiden riittävä perehdyttäminen ja opastus työhön, työturvallisuuteen ja organisaation toimintatapoihin, sekä työturvallisuusvelvoitteiden laiminlyönnin mahdollisiin seuraamuksiin.

Kolmannessa luvussa käsittelen julkishallinnon työntekijän osaamista, osaamisen kehittämistä, velvollisuuksia ja vastuita voimassa olevan lainsäädännön, lainvalmisteluaineiston, oikeuskirjallisuuden sekä oikeuskäytännön valossa. Olen pyrkinyt huomioimaan sellaiset säädökset ja ohjeet, joilla on merkitystä työntekijän perehdytyksen, turvallisuuden liittyvien velvollisuuksien, sekä virkatyössä suoriutumisen kannalta. Vaikka työntekijä ei työssään käsittelee kyseiselle toimialueelle liittyviä asioita, niitä voidaan kuitenkin pitää yleistiedon ja virkamiesosaamisen kannalta tärkeitä.

Neljännessä luvussa käsittelen turvallisuusjohtamisen käsitettä siitä näkökulmasta, kuinka organisaation turvallisuutta ja työsuojeluun liittyviä velvollisuuksia voisi nykyistä paremmin hallita perehdytyksen ja koulutuksen kannalta. Riittävä perehdytys, ennakointi ja varautuminen, sekä selkeät toimintatavat tuovat suojaa ja lisäarvoa sekä työnantajalle että työntekijälle. Viidennessä luvussa esitän johtopäätökset ja yhteenvedon siitä, mihin olen tutkimukseni perusteella päätenyt.

#### **1.4 Aiempi tutkimus ja käsitteet**

Julkishallintoon liittyvästä perehdytyksestä ei löydy kovin paljon aiempaa tutkimusta. Sen sijaan aiheittani sivuavaa tutkimusta löytyy jonkin verran. Minna Seppälä on aiemmin tutkinut virkamiesten velvollisuuksia lisensointitutkimuksessaan *Virkamiehen*

*velvollisuus noudattaa työnjohtomääräyksiä*. Hänen tutkimuksensa johtopäätöksissä todetaan, että valtion virkamieslakia ja lakia kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta olisi mahdollista yhtenäistää, koska ne ovat jo lähtökohtaisesti samankaltaisia. Seppälän mukaan yhtenäiset säädökset korostaisivat virkamieshallintoperiaatetta ja selkeyttäisivät työnjohtomääräyksiä koskevaa sääntelyä.<sup>31</sup> Mika Rahikainen on tutkinut pro gradu -tutkielmassaan virkamiehen vahingonkorvausoikeudellista virkavastuuta julkisen vallan käytössä sattuneesta vahingosta, ja todennut, että pääsääntöisesti virkamies ja valtio ovat yhteisvastuussa virkamiehen tahattomasti aiheuttamasta vahingosta – virkamies tuottamusvastuussa ja valtio isännänvastuun perusteella.<sup>32</sup> Mäntylän ja muiden tutkimuksen mukaan tämä on yleinen lähtökohta valtionhallinnossa<sup>33</sup>. Enni Ala-Mikkula on tutkinut työturvallisuuslain velvoitteita väitöskirjassaan *Työnantajan työsuojeluvastuusta – tutkimuskohteena työnantajan keskeiset työsuojeluvollisuudet sekä niissä työnantajan työsuojelutoiminnalle asetettu vaatimustaso*<sup>34</sup>.

Mäntylän ja muiden tutkimuksessa *Virkavastuu julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä* käsitellään virkavastuun määräytymistä useista eri näkökulmista ja todetaan lisäksi, että virkamiesten lakiosaaminen ei ole toivotulla tasolla<sup>35</sup>. Myös Ulla Sotaniemi on tutkinut pro gradu -tutkielmassaan *Sosiaalityöntekijän oikeudellinen osaaminen valvontatyössä* sosiaalityöntekijöiden lainsäädännön tuntemista ja havainnut aineistonsa perusteella, että täydennyskoulutusta oikeudelliseen osaamiseen ja lainsäädännön soveltamiseen tarvitaan lisää sekä sosiaalityön oikeudellisen toimintaympäristön että omavalvonnan osalta<sup>36</sup>.

Kristiina Vainio on selvittänyt artikkelissaan ihmisoikeuskoulutuksen toteutumista valtionhallinnossa ja todennut, ettei se täytä kansainvälisiä velvoitteita tai suosituksia<sup>37</sup>.

---

<sup>31</sup> Seppälä, 2022, s. 177.

<sup>32</sup> Rahikainen, 2019.

<sup>33</sup> Mäntylä ja muut, 2022, s. 11–12.

<sup>34</sup> Ala-Mikkula, 2021.

<sup>35</sup> Mäntylä ja muut, 2022, s. 11–12.

<sup>36</sup> Sotaniemi, 2022.

<sup>37</sup> Vainio, 2014, s. 184.

Vainion artikkelin perusteella koulutusta ja verkosta löytyvää materiaalia on saatavilla jonkin verran hallinnonalasta ja työtehtävistä riippuen, mutta vaikuttaa siltä, että koulutus ei ole kovin systemaattista.

Virkamies on vastuussa siitä, että hänen virkatoimensa ovat lainmukaisia (PL 118 §). Virkavastuu on siten vastuuta toimista, laiminlyönneistä ja virheistä, joita virkamies tekee tehtäviä hoitaessaan. Vastuu koskee myös hänen kannattamiaan päätöksiä monijäsenissä toimielimissä, sekä päätöksiä, joissa hän on toiminut esittelijänä, ellei hän ole jättänyt päätöksestä eriävää mielipidettä. Käytännössä virkavastuu voi konkretisoitua vahingonkorvausoikeudellisena-, rikosoikeudellisena- tai virkamiesoikeudellisena vastuuna. Pääasiassa virkavastuu koskee virkamiehiä, viranhaltijoita, julkisen hallinnon työntekijöitä, luottamushenkilöitä ja valtuutettuja, mutta eri tehtäviä koskevaa sääntelyä on löydettävissä useammasta eri laista.

Viranomainen on valtion ja kuntien hallintokoneistoon kuuluva toimielin, jolla on laissa säädetty toimivalta ja velvollisuus hoitaa hallinnollisia tehtäviä. Laajassa merkityksessä viranomaisiksi katsotaan hallintoelimet sekä tuomioistuimet.<sup>38</sup> Viranomaisia ovat siten esimerkiksi valtion- ja kuntien viranomaiset, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, tasavallan presidentin kanslia, sekä eduskunnan virastot. Viranomaisena voi toimia yksi virkamies, kuten valvontaviranomaisena toimiva tasa-arvovaltuutettu tai eduskunnan oikeusasiamies, mutta useimmiten viranomaisena toimii monijäseninen virasto tai laitos, kuten poliisi, Suomen Pankki, tuomioistuimet, Kansaneläkelaitos, tai kirkkohallitus.

Oikeusvaltioperiaatteella tarkoitetaan sitä, että viranomaisten on noudatettava toiminnassaan lakia. Laillisuusperiaatteella viitataan usein samaan periaatteeseen, eli siihen, että toimivalta julkisen vallan käyttöön tulee aina olla määritelty laissa ja hallinnon menettelyt on siten järjestettävä lain säännösten mukaisiksi.<sup>39</sup> Julkisen vallan käytön tulee siten perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PL

---

<sup>38</sup> Tieteen termipankki, 2025b, viranomainen.

<sup>39</sup> Husa & Pohjolainen, 2014, s. 67.

2 §). Julkisen vallan käytölle on oltava laissa määritelty toimivaltaperuste (PL 2.3 §). Lailisuusvaatimuksella pyritään suojaamaan yksityisiä henkilöitä julkisen toiminnan miellivallalta.

## 2 Työnantajan velvollisuudet

Vuodesta 1958 lähtien voimassa ollut työturvallisuuslaki uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 2002 ja laki astui voimaan vuoden 2003 alussa. Tuolloin työnantajan vastuu työturvallisuudesta vahvistui sekä työntekijöiden että turvallisen ja terveellisen työympäristön osalta. Viimeisin työturvallisuuslakia täsmentävä uudistus astui voimaan kesäkuussa 2023 ja tämän myötä vahvistettiin ja täsmennettiin työntekijän asemaa, sekä selkeytettiin työnantajan vastuita työntekijän turvallisuuden ja terveyden edistämiseksi. Työturvallisuuslakia sovelletaan lähes kaikkeen työsuhteessa tai virkasuhteessa tehtävään työhön, myös etätööhön, vuokratyöhön, työharjoitteluun ja työssäoppimiseen (TTL 2-4 §).

Uudistettu lainsäädäntö korostaa työnantajan vastuuta ja velvollisuutta tarkkailla jatkuvasti työympäristöä ja työtapoja, sekä velvoittaa työnantajan toteuttamaan tarvittaessa myös yksilöllisiä toimenpiteitä. Työnantajan on huomioitava mm. työntekijöiden ikäänymisestä, kielitaidosta ja henkilökohtaisista ominaisuuksista johtuvat työnteen esteet työuran eri vaiheissa, sekä työssä mahdollisesti esiintyvät kuormitustekijät, olivatpa ne sitten fyysisiä tai psykososiaalisia.<sup>40</sup> Psykososiaalisia kuormitustekijöitä ovat mm. hankalat asiakastilanteet, väkivallan uhka, vuorovaikutusongelmat, liiallinen- tai liian vähäinen työkuorma, työn jatkuva keskeytyminen ja liiallinen tietomäärä.

Henkilökohtaiset edellytykset on huomioitava myös antaessa opetusta tai ohjausta työtehtäviin. Uudistetut säännökset korostavat raskaana olevien lisäksi myös äskettäin synnyttäneiden ja imettävien työntekijöiden yksilöllistä huomioimista työympäristössä, jossa voi aiheutua vaaraa.<sup>41</sup> Lain uudistamisen tarkoituksena oli osin työurien pidentäminen ja siten työvoiman riittävän toimintakyvyn varmistaminen. Työturvallisuuslain lisäksi työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä suojaavia säännöksiä löytyy myös muista laeista, joita sovelletaan työturvallisuuslain ohella<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> HE 306/2022 vp, s.41.

<sup>41</sup> HE 306/2022 vp, s. 41–42; STM, 2023. Tiedote.

<sup>42</sup> Tällaisia lakeja ovat esim. säteilylaki, kemikaalilaki ja sähköturvallisuuslaki (HE 59/2002 vp, s. 5).

## 2.1 Turvallisuus ja työsuojelu

Kuten yksityisellä-, myös julkisella sektorilla lainsäädäntö velvoittaa työnantajaa työntekijöiden turvallisuudesta huolehtimiseen monin eri tavoin. Työnantajalla on yleinen huolehtimisvelvoite (TTL 8 § & ViranhaltijaL 14 §), mikä tarkoittaa velvollisuutta huolehtia työntekijöiden työturvallisuudesta ja terveydestä tarpeellisin toimenpitein. Työnantajan tulee huolehtia työolosuhteisiin, työympäristöön sekä henkilökohtaisiin edellytyksiin liittyvistä turvallisuusseikoista. Lisäksi työnantajan on huomioitava, että työntekijän henkilökohtaiset edellytykset saattavat vaatia yksilöllisiä työsuojelutoimenpiteitä (TTL 8 §). Yksilöllinen työsuojelutoimenpide voi olla esim. työn tai työolojen mukauttaminen vastamaan työntekijän toimintaedellytyksiä<sup>43</sup>.

Työnantajan tulee suunnitella, valita, mitoittaa ja toteuttaa sellaiset toimenpiteet, joita vaaditaan työolosuhteiden parantamiseksi. Parantamisessa on mahdollisuuksien mukaan noudatettava ennakollisia työturvallisuuden periaatteita ja toteutettava yleisesti vaikuttavia työsuojelutoimenpiteitä ennen yksilöllisiä toimia<sup>44</sup>. Huolehtimisvelvollisuuden laajuutta rajoittavat kuitenkin odottamattomat ja ennalta arvaamattomat seikat, joihin työnantaja ei ole voinut vaikuttaa varotoimista ja selvityksistä huolimatta (TTL 8 §).

Työsuojelutehtävät ja toimimisvelvollisuus ovat työnantajan lakisääteisiä tehtäviä, joista on säädetty työturvallisuuslain lisäksi myös useissa valtioneuvoston asetuksissa (esim. valtioneuvoston asetus työpaikkojen turvallisuus- ja terveysvaatimuksista 577/2003), työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006, jäljempänä työsuojelun valvontalaki), vuosilomalaisissa (162/2005), työaikalaisissa (872/2019), sekä työtapaturma- ja ammattitautilaisissa (459/2015). Työsuojelutehtävät voidaan jakaa valvontavastuuseen, tekniseen vastuuseen, sekä koulutusvastuuseen. Valvontavastuu pitää sisällään esihenkilön oman valvontavelvollisuuden

---

<sup>43</sup> HE 306/2022 vp, s. 39.

<sup>44</sup> HE 306/2022 vp, s. 14.

täyttämisen, sekä velvollisuuden valvoa sitä, että työntekijät ja alaiset suorittavat turvallisuustehtävänsä ja noudattavat turvallisuusvelvoitteita.<sup>45</sup> Tekniseen vastuualueeseen kuuluvat mm. erilaisten määräysten huomioiminen, jatkuva tarkkailu ja ongelmiin puuttuminen tarvittaessa, asioista tiedottaminen ja raportoiminen, sekä määräysten mukaisien toimien suorittaminen<sup>46</sup>. Koulutusvastuulla (TTL 14 §) tarkoitetaan velvollisuutta perehdyttää työntekijä työympäristön haitta- ja vaaratekijöihin, sekä huomioida työntekijän työkokemus ja ammatillinen ja osaaminen. Ohjauksessa tulee huomioida perehdytykseen liittyvät henkilökohtaiset edellytykset. Tällaisia ovat työntekijän ikä, kielitaito ja mahdolliset työkyvyn rajoitteet tai erityiset tarpeet.

Muita organisaation turvallisuuteen ja terveellisyyteen vaikuttavia lakeja ovat työterveyshuoltolaki (1383/2001) ja pelastuslaki (279/2011). Työterveyshuoltolain mukaan työnantajan velvollisuutena on järjestää työterveyshuolto ja lain tarkoituksena on yhteistyössä työnantajan, työntekijöiden ja työterveyshuollon kanssa edistää työn sekä työympäristön terveellisyyttä ja turvallisuutta ja ehkäistä työstä johtuvia, sekä työhön liittyviä sairauksia. Työterveyshuoltolakia on sovellettava työssä, jossa on velvollisuus noudattaa työturvallisuuslakia (työterveyshuoltolaki 2 §).

Pelastuslain tavoitteena on ihmisten turvallisuuden parantaminen, sekä onnettomuuksien vähentäminen. Lain tavoitteena on myös ihmisten pelastaminen, tärkeiden toimintojen suojaaminen sekä seurausten rajoittaminen tilanteissa, joissa onnettomuus uhkaa, tai on jo tapahtunut. Pelastuslaki velvoittaa ihmiset, yritykset, yhteisöt ja oikeushenkilöt ehkäisemään onnettomuuksia, varautumaan onnettomuuksiin, rajoittamaan onnettomuuksien seurauksia, rakentamaan ja ylläpitämään väestönsuojia sekä osallistumaan pelastustoimen tehtäviin ja väestönsuojelukoulutukseen (Pelastuslaki 2 §). Pelastuslain laajempi käsittely turvallisuusnäkökulmasta rajataan tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

---

<sup>45</sup> Paasonen & Lindfors, 2021, s. 402.

<sup>46</sup> Hietala & muut, 2024, s. 162–164.

Organisaation ylimmän johdon vastuulla on määritellä organisaation työsuojelutoiminnan tavoitteet ja periaatteet, johtaa ja valvoa työsuojelutoimintaa, organisoida esimiestoimintaa sekä varmistaa, että resurssit ovat riittävät. Erittäin tärkeää on organisaation toiminta- ja turvallisuuskulttuurin luominen, riittävät turvallisuustason ylläpito- ja kehittämistehtävät, sekä fyysisen turvallisuusympäristön lisäksi myös henkisen työsuojelun huomioiminen.<sup>47</sup> Ylimmän johdon tehtävänä pidetään myös selkeän tehtävänjaon vahvistamista ja koulutuksen järjestämistä<sup>48</sup>. Keskijohdon tehtäviin kuuluu mm. turvallisuusohjeistusten laatiminen, niiden noudattamisen valvonta ja osa laitehankinnoista, kun taas työnjohdon tehtävinä on yleensä perehdyttäminen ja työhönopastus, sekä turvallisten työmenetelmien valvonta, ja henkilöiden sijoittaminen eri tehtäviin<sup>49</sup>. Pääsääntöisesti työsuojelulainsäädännön noudattamisesta organisaatiossa on vastuussa ylin johto, työnantajan edustaja, kuten esihenkilö, mutta myös jokainen työntekijä<sup>50</sup>.

Työnantajan velvollisuutena on laatia erillinen työsuojelun toimintaohjelma (TTL 9 §), jossa määritellään työpaikan turvallisuutta, terveellisyttä, työympäristöä ja työkyvyn ylläpitämistä edistäviä tavoitteita ja kehittämistarpeita. Tämä velvollisuus perustuu työsuojelua koskevaan EU:n puitedirektiiviin (89/391/ETY)<sup>51</sup>, jossa määritellään vähimmäisvaatimukset työntekijöitä koskevan terveyden ja turvallisuuden edistämiseksi ja turvaamiseksi. Työsuojelun tulisi olla osa organisaation strategiaa, riskienhallintaa, sekä päivittäistä turvallisuusjohtamista<sup>52</sup>.

Työntekijöilläkin on velvollisuuksia työpaikan turvallisuuteen ja työoloihin liittyen. Heidän tulee noudattaa työnantajan antamia määräyksiä ja ohjeita, sekä noudattaa riittävää huolellisuutta, varovaisuutta ja siisteyttä työn ja työympäristön turvallisuutta ja terveellisyttä edistävällä tavalla. Työntekijöillä on velvollisuus edistää oman turvallisuutensa

---

<sup>47</sup> Hietala & muut, 2024, s. 164.

<sup>48</sup> Melander, 2022, 33. RL 47: Työrikkokset.

<sup>49</sup> Melander, 2022, 33. RL 47: Työrikkokset.

<sup>50</sup> Hietala & muut, 2024, s. 35.

<sup>51</sup> Neuvoston direktiivi 89/391/ETY toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä A:12.6.1989.

<sup>52</sup> Hietala & muut, 2024, s. 161.

lisäksi myös muiden työntekijöiden turvallisuutta mahdolluuksiensa mukaan ja vältettävä käyttäytymistä muita kohtaan epäasiallisesti.<sup>53</sup> Työntekijöillä on velvollisuus ilmoittaa työnantajalle havaitsemistaan turvallisuuspuutteista tai vioista, joista voisi aiheutua tapaturma tai vaaraa terveydelle, elleivät he pysty poistamaan niitä itse.<sup>54</sup> Vaikka työntekijällä on velvoite osallistua työympäristön turvallisuuden varmistamiseen ja ilmoittaa havaitsemistaan turvallisuusuhista, työntekijän työturvallisuuslain velvoitteiden noudattamiselle ei ole säädetty rangaistusuhkaa<sup>55</sup>.

Työsuojelun valvontalain 5 luvussa on tarkempia säädöksiä työntekijöiden ja työnantajan välisestä yhteistoiminnasta, jonka tarkoituksena on edistää henkilöstön osallistumista ja vaikutusmahdollisuuksia omaan turvallisuuteensa, terveyteensä ja työkykyynsä liittyen (22 §). Jos työnantaja ei itse hoida yhteistoimintaa, hänen on nimettävä tähän ylläpito- ja kehittämistehtävään edustajakseen työsuojelupäällikkö (28 §). Yli 10 hengen työpaikoilla työntekijöiden keskuudesta valitaan vaalein työsuojeluvaltuutettu ja kaksi varavaltuutettua, joiden tehtävänä on edustaa työntekijöitä yhteistoiminnassa sekä yhteydenpidossa työsuojeluviranomaisiin. Työsuojelun valvontalain 5 luvussa säädetään myös työsuojelutoimikunnan perustamisesta. Työsuojelutoimikunta on työpaikalla kokoon-tuva henkilöstön ja johdon välinen yhteistyöelin, jossa seurataan työterveyden ja työsuojelun toimintaohjelman toteutumista organisaatiossa, sekä voidaan tehdä kehittä-misehdotuksia havaintojen perusteella.

Työturvallisuuslain 10 §:n mukaan työpaikalla täytyy selvittää ja kartoittaa järjestelmällisellä tavalla riski- ja vaaratekijät, jotka voivat liittyä työhön, työaikoihin, työolosuhteisiin ja työympäristöön. Jos vaaratekijöitä ei voida poistaa, on arvioitava niiden mahdolliset vaikutukset työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden kannalta. Arvioinnissa on huomi-oitava myös työntekijöiden henkilökohtaiset edellytykset, kuten ikääntyminen ja sen

---

<sup>53</sup> HE 59/2002 vp, s. 18 & s, 69–70.

<sup>54</sup> HE 59/2002 vp, s. 70.

<sup>55</sup> Siiki, 2002, s. 5.

vaikutukset<sup>56</sup>. Tällaiset riski- ja vaaratekijät voivat johtua esim. työtehtävien luonteesta tai organisaation asiakkaista. Työsuojelukeinoina vaarojen tunnistaminen ja arviointineittely jatkuvan toimintaympäristön tarkkailun keinoin on tärkeässä asemassa, kun arvioidaan työnantajan työsuojelu- ja perehdyttämisvelvollisuuksien täyttämistä<sup>57</sup>.

Pelkkä arviointi ja kirjallinen ohjeistus ei kuitenkaan usein ole riittävää, vaan konkreettiset toimet, kuten säännöllinen koulutus, parityöskentely, turvallisuustekniikan käyttö tai muut turvallisuutta edistävät toimet vaarojen ja riskien pienentämiseksi, ovat tarpeen. Esihenkilöiden tehtävänä on myös jatkuvasti tarkkailla ja seurata työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta työssä, jotta epäkohdat voidaan havaita ajoissa (TTL 8.4 §) Lain esitöiden mukaan työnantaja voisi tarkkailun seurauksena havaita esimerkiksi puutteet työntekijän perehdytyksessä ja opastuksessa<sup>58</sup>.

## 2.2 Perehdytys ja työturvallisuus

Virkaan nimittämisen tai työsopimuksen allekirjoittamisen jälkeen työntekijä perehdytetään työhönsä. Rekrytointivaiheessa pyritään varmistamaan, että valitulla henkilöllä on tehtävään soveltuva tai vaadittava taito, kyky ja koulutus (PL 125 §:ssä puhutaan myös koetellusta kansalaiskunnosta). Työhön perehdyttämisen tarkoituksena on antaa työntekijälle sellaiset tiedot ja taidot, että hänellä on valmiudet työskennellä työyhteisössä ja suorittaa työtehtävänsä oikein ja turvallisesti.<sup>59</sup>

Työnantaja on velvollinen tarjoamaan riittävän perehdytyksen ja opastuksen työhön, työmenetelmiin ja turvallisiin työtapoihin. Työnopastuksessa varmistetaan, että työntekijä kykenee hallitsemaan työtehtävänsä ja siinä käytetyt työvälineet sekä laitteet, ja että hän osaa toimia oikein myös häiriö- ja poikkeustilanteissa<sup>60</sup>. Tämän vuoksi työntekijöille

---

<sup>56</sup> HE 306/2022 vp, s. 42.

<sup>57</sup> Ala-Mikkula, 2020, s. 174.

<sup>58</sup> HE 306/2022 vp, s. 40.

<sup>59</sup> Ahokas & Mäkeläinen, 2013.

<sup>60</sup> Ahokas & Mäkeläinen, 2013.

tulee antaa myös riittävät tiedot ja ohjeet tarpeellisista menettelytavoista vaarojen torjumiseksi, sekä ensiapu- ja onnettomuustilanteessa toimimiseksi (TTL 44-47 §). Perehdyttämisestä ja turvallisista työoloista säädetään työturvallisuuslain 14 §:ssä ja usein käytännön perehdytystehtävän organisaatiossa suorittaa työnjohto, tai työnjohdon määräämä työntekijä.

Työturvallisuuslain 14 § mukaista työntekijöiden perehdyttämistä tulee pitää työnantajan vakavasti otettavana velvollisuutena, koska sen laiminlyönti saattaa johtaa erilaisiin työtapaturmiin ja virheisiin. Jos tapaturman voidaan todeta johtuvan puutteellisesta perehdytyksestä tai perehdyttämisen laiminlyönnistä, tämä saattaa lakiin perustuen olla rangaistavaa ja johtaa vahingonkorvausvelvollisuuteen. Oikeuskäytännössä asialle onkin annettu merkittävää painoarvoa, kun on arvioitu työnantajan perehdytykseen ja työnopastukseen liittyvän huolehtimisvelvollisuuden täyttymistä<sup>61</sup>.

Perehdytyksen järjestämisessä on huomioitava, että vaikka uuden työntekijän perehdytystehtävä voidaan delegoida esim. kokeneemmalle työntekijälle, vastuu asianmukaisesta perehdytyksestä kuuluu kuitenkin työnantajalle<sup>62</sup>. Perehdyttäjät tarvitsevat myös riittävää opastusta perehdytystehtäviinsä, olipa kyse sitten työnjohto- tai työntekijätason henkilöstä, koska mahdollisten työnantajan vastuualueelle kuuluvien työturvallisuuden liittyvien velvoitteiden laiminlyönnistä on vastuussa organisaation ylin johto<sup>63</sup>. Jos esihenkilö toimii työnantajan sijaisena hoitamassa työturvallisuuslaissa säädettyjä työnantajan tehtäviä, hänen vastuunsa tulee määritellä tarkasti. Lisäksi on huolehdittava siitä, että työnantajan sijainen on riittävällä tavalla perehdytetty tehtäviinsä ja hänellä on mahdollisuus sekä edellytykset tehtävien hoitamiseksi (TTL 16 §).

Työhönopastuksen ja työhön perehdyttämisen tulisi olla dokumentoitua, hyvin suunniteltua ja järjestelmällistä toimintaa. Kirjallisen perehdyttämissuunnitelman avulla on

---

<sup>61</sup> Hietala & muut, 2024, s. 170.

<sup>62</sup> Ala-Mikkula, 2020, s. 166.

<sup>63</sup> Ala-Mikkula, 2020, s. 167.

helppo tarkistaa, että kaikki työhön, työtehtäviin ja -välineisiin liittyvät asiat on käyty läpi ja perehdytys on tasalaatuista. Uusi työntekijä tulisi saattaa tietoiseksi hänelle kuuluvista vastuista, kuten suojavälineiden käytöstä ja velvollisuudesta ilmoittaa havaitsemistaan vioista tai puutteista<sup>64</sup>. Työntekijän velvollisuus on suorittaa työnsä annettujen ohjeiden ja määräysten mukaisesti.

Riittävän perehdytyksen ja opastuksen määrää erilaisten työtehtävien kohdalla on mahdollista arvioida, mutta painoarvoa voidaan antaa työntekijän aikaisemmalle työkokemukselle ja ammattitaidolle, vaikka se ei poistakaan työnantajan vastuuta riittävän perehdytyksen osalta kyseessä olevassa tehtävässä<sup>65</sup>. Toisaalta oikeuskäytännössä työturvallisuuslain perehdyttämistä koskevan säännöksen (14 §) merkitykselle on annettu vähemmän painoarvoa, kuin asianosaisten yhteiselle käsitykselle perehdytyksen riittävästä<sup>66</sup>. Opastukseen vaikuttaa työtehtävän luonne, ja siihen mahdollisesti kuuluvat erilaiset turvallisuuteen ja terveyteen liittyvät haitta- ja vaaratekijät.

Lain ja asetuksen (Laki nuorista työntekijöistä 998/1993, 9–10 § & VNa nuorille työntekijöille erityisen haitallisista ja vaarallisista töistä 475/2006, 5 §) mukaan nuorten työntekijöiden kohdalla riittävään perehdytykseen ja valvontaan on kiinnitettävä erityisesti huomiota, eikä heillä saa teettää työtä, josta voi aiheutua vaaraa tai terveyshaittoja työkokemuksen ja ammattitaidon puutteesta johtuvan suuremman tapaturma-alttiuden vuoksi, mutta tätäkään ei ole aina otettu huomioon työturvallisuusrikoksia koskevassa oikeuskäytännössä<sup>67</sup>. Lähtökohtaisesti perehdytys on onnistunut silloin, kun työntekijä on saanut tiedot ja taidot, joiden avulla hän kykenee suoriutumaan työtehtävistään itsenäisesti, osaa toimia erilaisissa häiriö- ja poikkeustilanteissa ja tuntee itsensä osaksi työyhteisöä<sup>68</sup>. Hyvän perehdytyksen ja työhön opastamisen seurauksena voi syntyä

---

<sup>64</sup> Hietala & muut, 2024, s. 171.

<sup>65</sup> Ala-Mikkula, 2020, s. 163–164.

<sup>66</sup> Ullakonoja, 2018, VI.3, Työturvallisuusrikos ja työturvallisuusrikkomus.

<sup>67</sup> Ullakonoja, 2018, VI.3, Työturvallisuusrikos ja työturvallisuusrikkomus.

<sup>68</sup> Herranen & Puukka, 2024.

luottamus, että organisaatio on turvallinen työpaikka, ja on itse saanut riittävät tiedot ja taidot toimia työtehtävissä oikein ja turvallisesti.

Yhä useampi kokee tänä päivänä työssään väkivaltaa tai sen uhkaa<sup>69</sup>. Työturvallisuuslain 27 §:n mukaan työssä, johon liittyy väkivaltaa tai sen uhkaa, olosuhteet tulisi järjestää siten, että mahdolliset uhka ja väkivaltilanteet estetään ennakolta. Tällaisia ennaltaehkäisykeinoja ovat asianmukaiset turvallisuusjärjestelyt, koulutus, teknisten laitteiden hyödyntäminen, sekä mahdollisuus hälyttää apua. Työnantajan tulee myös laatia ohjeet menettely- ja toimintatavoista, joilla tällaisia uhka- ja väkivaltilanteita voidaan torjua tai rajoittaa siten, että vaikutukset työntekijöiden turvallisuuteen olisivat mahdollisimman vähäisiä.

Työtehtäviin, joihin sisältyy tosiasiallista julkisen vallan käyttöä, kuten oikeus käyttää voimakeinoja, tulisi järjestää riittävä koulutus sekä huomioida henkilöiden sopivuus ja pätevyys tehtäviin. Koulutuksen tarve korostuu, kun henkilöllä on oikeus voimankäyttövälineisiin. Voimakeinojen käyttöön liittyvässä koulutuksessa tulee kiinnittää erityisesti huomiota perus- ja ihmisoikeuksiin, sekä lainsäädännön tuntemiseen, koska asiakkaiden oikeusturvan toteutumisesta voidaan huolehtia lähinnä sääntelyn, koulutuksen sekä asianmukaisuuden avulla<sup>70</sup>. Säännöllinen koulutus on tärkeää myös työntekijän oman turvallisuuden vuoksi. Sallitut voimakeinot määräytyvät usein hallinnonalan omien toimivaltasäännösten perusteella ja niistä tulee säätää aina lailla. Toimien on oltava tarpeellisia ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti puolustettavia (RL 4:6).<sup>71</sup>

Perehdyttämisessä ja työnopastuksessa tulisi huomioida myös työn muutostilanteet, jotta työntekijöiden osaaminen ja oikea-aikainen tuki voidaan varmistaa.

Itä-Suomen hallinto-oikeus ratkaisi tapauksen 15/0328/4, jossa seurakunta oli irtisanonut talouspäällikkönä toimineen viranhaltijan vedoten siihen, ettei tämä selviytynyt työtehtävistään riittävällä tavalla. Hallinto-oikeuden ratkaisussa käsiteltiin sitä, oliko osaamisen

---

<sup>69</sup> Tapaturmavakuutuskeskus, 2025, s. 8.

<sup>70</sup> mm. OM, 2014, 4.1.20.

<sup>71</sup> PeVL 31/2002 vp, s. 3–4; HE 44/2002 vp, s. 19.

puute ollut riittävän asiallinen ja painava syy taluspäällikön irtisanomiseksi. Kokonaisarviossa otettiin huomioon taluspäällikön tekemät virheet ja ongelmat palkanlaskennassa ja kirjanpidossa, sekä työnantajan ja viranhaltijan työolosuhteet kokonaisuuden osalta. Hallinto-oikeus totesi päätöksessään, että seurakunnan liittymisellä uuteen taloushallintajärjestelmään, sekä järjestelmässä esiintyneillä ohjelmisto-ongelmilla oli ajallinen yhteys viranhaltijan työssä esiintyneisiin virheisiin ainakin osittain. Viranhaltija ei ollut kuitenkaan hankkinut lisää perehdytystä tai koulutusta oma-aloitteisesti, vaikka sitä olisi ollut saatavilla.

Asian ratkaisussa otettiin huomioon, että seurakunnan taloushallinnossa oli aiemmin ollut kaksi työntekijää, mutta toisen työntekijän palvelussuhteen päätyttyä taluspäällikkö oli jäänyt taloushallinnon ainoaksi työntekijäksi, jonka tehtävät ja työmenetelmät olivat muuttuneet merkittävästi uuden järjestelmän käyttöönoton seurauksena. Hallinto-oikeuden mukaan työnantaja ei ollut ryhtynyt muutostilanteen edellyttämiin toimiin huolehtia työn tekemisen edellytyksistä ja muutosprosessien tarkkailusta edes silloin, kun ongelmia on alkanut ilmetä. Tämän vuoksi irtisanominen todettiin lainvastaiseksi.

Hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluissa otettiin huomioon suhteellisuusperiaate, eli onko irtisanominen ollut oikeassa suhteessa palkanmaksussa ja taloushallinnossa ilmeneisiin ongelmiin nähden, ja arvioitiin, että taluspäällikkö ei ollut tarkoituksellisesti laiminlyönyt tehtäviään. Ratkaisun perusteluissa mainittiin, että todistajien mukaan taluspäälliköllä olisi ollut mahdollisuus saada perehdytystä tai opastusta uusiin tehtäviinsä, mutta työnantajan edustaja ei ollut ryhtynyt konkreettisiin toimenpiteisiin huolehtiakseen tilanteesta työnteon edellytyksistä, tai työntekijän tukemisesta muutostilanteessa.<sup>72</sup>

Työnantaja oli saanut konkreettisia esityksiä vastuunjakoon, työkuorman jakautumiseen ja sijaistamiseen liittyen, mutta ei ollut ryhtynyt toimiin esitysten seurauksena, vaan muutosten hallinta on jätetty yksin taluspäällikön tehtäväksi. Työnantaja ei ollut huolehtinut lakisäätteistä veloitteistaan, kuten huolehtinut työn tekemisen edellytyksistä, tukenut työntekijää muutostilanteessa, eikä arvioinut vastuunjakoa ja työnteon edellytyksiä. Tämän vuoksi hallinto-oikeus katsoi, että työnantaja ei ollut riittävällä tavalla selvittänyt, olisiko taluspäällikkö kyennyt selviytymään työstään paremmin, jos hän olisi saanut mm. vahvempaa perehdyttämistä, selkeän vastuunjaon sekä työnjohdollista

---

<sup>72</sup> Itä-Suomen hallinto-oikeus, 15/0328/4.

tukea. Hallinto-oikeuden mukaan irtisanominen tuli kumota suhteellisuusperiaatteen vastaisena.<sup>73</sup>

### 2.3 Työnantajan toimimisvelvollisuus

Työturvallisuuslain (28 §) perusteella työnantajalla on velvoite puuttua työpaikalla tapahtuvaan häirintään tai epäasialliseen kohteluun, jos siitä saattaa aiheutua vaaraa terveydelle tai turvallisuudelle. Saatuaan tällaisen asian tietoonsa, työnantajan on ryhdyttävä toimenpiteisiin epäkohdan poistamiseksi käytettävissä olevin keinoin<sup>74</sup>. Tätä kutsutaan työnantajan toimimisvelvollisuudeksi. Toimiin on ryhdyttävä myös silloin, kun työnantaja saa tiedon, että työn kuormittavuus vaikuttaa työntekijän terveyteen sitä vaarantavalla tavalla (TTL 25 §). Kaikki työnantajat eivät ole tietoisia siitä, että työturvallisuuslain nojalla työnantajalta edellytetään toimia yksittäisenkin työntekijän osalta, vaikka muut samaa työtä tekevät eivät kokisi kuormittumista työssään<sup>75</sup>. Työturvallisuuslain 28 §:ssä mainittua häirinnän ja epäasiallisen kohtelun sisältöä ei ole määritelty lain esitöissä tarkemmin, mutta tällaisesta kohtelusta on kyse silloin, kun se aiheuttaa haittaa tai vaarantaa työntekijän terveyden. Häirinnästä ja epäasiallisesta käytöksestä työssä käytetään joskus termiä työpaikkakiusaaminen, jota ei kuitenkaan ole määritelty laissa.

Syrjinnän kiellosta, sekä häirinnästä säädetään lisäksi yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) ja naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986). Myös valtion virkamieslain 17 § sisältää syrjintäkiellon. Häirintä on määritelty yhdenvertaisuuslaissa (14 §) siten, että se loukkaa henkilön ihmisarvoa tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti, loukkaava käytös liittyy henkilöön perustuvaan syyhyyn ja käyttäytyminen luo henkilöä

---

<sup>73</sup> Itä-Suomen hallinto-oikeus, 15/0328/4.

<sup>74</sup> Ahlroth, 2015: Tällaisia keinoja ovat mm. kurinpidolliset toimenpiteet, koulutus, seuranta tai työtehtävien järjestely; Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimus väkivallan ja häirinnän poistamisesta työelämässä saatetaan Suomessa voimaan 7.6.2025 lailla 257/2024 ja valtioneuvoston asetuksella (Valtioneuvoston asetus väkivallan ja häirinnän poistamisesta työelämässä tehdystä Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksesta 1028/2024).

<sup>75</sup> HE 306/22vp, s. 19.

kohtaan halventavan, nöyryyttävän, uhkaavan, vihamielisen tai hyökkäävän ilmapiirin<sup>76</sup>. Yhdenvertaisuuslain 14 §:n mukaan viranomaisella ja työnantajalla on velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta. Jos työnantaja laiminlyö velvollisuutensa ryhtyä toimiin saatuaan ilmoituksen työntekijään kohdistuvasta häirinnästä, työnantajan menettelyä voidaan pitää syrjintänä.

Tasa-arvolaisissa säädetään sukupuolten välisestä tasa-arvosta ja sukupuoleen perustuvasta syrjinnän kiellosta työelämässä. Työsyrjintä on kriminalisoitu rikoslaisissa erityissäännöksellä (47:3) ja tarkoittaa henkilön asettamista perusteettomasti eriarvoiseen asemaan muihin verrattuna työpaikkailmoituksessa, rekrytoinnissa tai palvelussuhteen aikana<sup>77</sup>. Rikoslaisissa on myös yleissäännös syrjinnästä, jota käytetään muissa kuin työsyrjintään liittyvissä tapauksissa (RL 9 §). Seuraavassa tapauksessa käsitellään korkeimman oikeuden ennakkoratkaisua liittyen perehdytyksen puutteeseen, häirintään ja työnantajan toimimisvelvollisuuteen.

KKO:n ratkaisussa 2014:44 VM:n virkamies vaati valtiolta vahingonkorvausta työturvallisuuslain 28 §:n mukaisesta epäasiallisesta kohtelusta ja häirinnästä, jota hän oli kokenut lähiesimiehensä taholta. Hänen mukaansa perehdytystä ei ollut tarjottu riittävästi, hän ei päässyt koulutuksiin, työn vastuualueita ei määritelty, eikä suhde lähiesimiehen kanssa toiminut tämän kieltäytyessä puhumasta virkamiehen kanssa. Työnantaja ei ollut ryhtynyt työturvallisuuslain 8 §:n, eikä 28 §:n mukaisiin toimiin asian vuoksi ja laiminlöi näin toimimisvelvollisuutensa. Virkamies oli jäänyt sairauslomalle tapahtumien seurauksena.

Toisin kuin hovioikeus, korkein oikeus katsoi, että virkamiestä ei perehdytetty tai opastettu tehtävään, vaikka tarvetta tähän olisi ollut etenkin uusien työtehtävien osalta. Myöskään vastuita ei määritelty riittävästi, eikä tehtävänkuvaa laadittu. Riittämätön perehdytys, epäselvyys työtehtäviä ja vastuita kohtaan sekä kahdenkeskisestä yhteydenpidosta kieltäytyminen tulkittiin syiksi, jotka olivat voineet aiheuttaa virkamiehen terveydelle vaaraa ja haittaa ollen siten epäasiallista kohtelua. Työnantajan edustajat eivät olleet puuttuneet tilanteeseen riittävällä tavalla saamistaan ilmoituksista huolimatta ja syyllistyivät näin TTL 28 §: toimimisvelvollisuuden rikkomiseen. Vahingonkorvaus määrättiin vahingonkorvauslain (3:1–2 & 5 luvun) mukaan. Virkamiehen kohdistuneen käytöksen ja sairastumisen välillä todettiin syy-yhteys. Asiassa esitettiin eriäviä mielipiteitä.

---

<sup>76</sup> Yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

<sup>77</sup> Melander, 2022, s. 33; RL 47: Työrikkokset.

Asian aiemmassa käsittelyssä hovioikeus totesi, että epäasiallisesta kohtelusta ei ollut riittävästi näyttöä. Korkein oikeus otti tapauksen käsittelyssä huomioon, että henkilö ei tarvinnut perehdytystä sellaisissa tehtävissä, joita hän oli hoitanut edellisessä työssään, mutta uusien tehtävien osalta perehdytys oli ollut riittämätöntä. Korkein oikeus mainitsi, että koska työturvallisuuslaki tai sen esityöt eivät tarkkaan määrittele epäasiallista kohtelua, sitä täytyy arvioida kuhunkin tapaukseen liittyvien asianhaarojen perusteella. Korkeimman oikeuden mukaan tällaisia seikkoja voivat olla myös työtehtävien perusteeton uudelleenjärjestäminen ja vähentäminen, työntekijän eristäminen yhteisöstä tai yhteisön sisäisestä tiedonkulusta, jos toimet ovat siten toistuvia tai pysyviä, että työntekijän terveyteen kohdistuva haitta tai vaara voisi syntyä työturvallisuuslaissa tarkoitetulla tavalla. Korkein oikeus totesi, että virkamiehen subjektiivista kokemusta epäasiallisesta kohtelusta ei kuitenkaan voida pitää perusteena lain tulkinnalle, vaan työnantajan toimintaa on selvitettävä objektiivisin perustein.<sup>78</sup>

Asian käsittelyssä huomioitiin myös Uudenmaan työsuojelupiirin tarkastuskertomus, jonka mukaan virkamies ei ollut saanut uusiin tehtäviinsä riittävää perehdytystä ja opastusta, eikä tehtäväkuvausta ollut määritelty siten, että virkamies olisi ollut tietoinen vastuistaan ja valtuuksistaan, joten ne olivat jääneet epäselviksi. Tämä vaikeutti tehtävien asianmukaista hoitamista. Perehdyttämisen olisi tullut tapahtua viraston päällikkönä toimineen lähiesimiehen toimesta, mutta tämä oli kieltäytynyt kahdenkeskisestä yhteydenpidosta virkamiehen kanssa. Näiden seikkojen tulkittiin voineen aiheuttaa työturvallisuuslain 28 §:n mukaista haittaa tai vaaraa virkamiehen terveydelle.<sup>79</sup>

Työoikeuden professori Seppo Koskinen pitää ratkaisua erikoisena epäasiallisen kohtelun osalta ja arvelee, että ennakkotapauksen seurauksena perehdytystä, työtehtäviä tai huonoa henkilöstöhallintoa koskevat kysymykset saattavat nousta jatkossa oikeuskysymyksiksi. Hänen mukaansa on erikoista, että tapauksessa keskityttiin enemmän työnantajan toimintaan yksilön oikeussuojaa kohtaan, kuin työnantajan harkintavaltaan työtehtävien

---

<sup>78</sup> KKO: 2014:44.

<sup>79</sup> KKO:2014:44.

määrittelemisen osalta. Lisäksi Koskinen mainitsee, että epäasiallista käytöstä on aiemmin tulkittu tuomioistuimissa mm. epäasiallisina motiiveina, tavoitteina tai keinoina, eikä huonona perehdytyksenä tai puuttumattomuutena.<sup>80</sup>

Ratkaisussa käsiteltiin myös työnantajan toimimisvelvollisuutta. Työturvallisuuslain (28 §) mukaan työnantajan tulee ryhtyä toimiin epäkohdan poistamiseksi käytössä olevin keinoin saatuaan tiedon epäasiallisesta kohtelusta. Korkeimman oikeuden selvityksen mukaan työnantajan edustajat olivat ilmoituksen saatuaan ottaneet yhteyttä ilmoituksen kohteena olevaan henkilöön (virkamiehen esihenkilö, jota epäasiallisen kohtelun syytös koski) ja keskusteltuaan tämän kanssa todenneet, että asia ei aiheuta muita toimenpiteitä. Korkeimman oikeuden mukaan tällaista toimintaa ei voida pitää riittävänä selvittämisenä tai toimintana epäkohdan poistamiseksi, vaan asiaa olisi tullut selvittää laajemmin ja monipuolisemmin, minkä vuoksi työnantajan todettiin syyllistyneen työturvallisuuslain 28 §:n mukaisen toimimisvelvollisuutensa laiminlyöntiin.<sup>81</sup>

## 2.4 Ulkopuolisen työvoiman käyttö ja sijaisuus

Työsuojeluun liittyvien vastuiden hoitamisesta on huolehdittava riittävästi myös silloin, kun organisaatiossa käytetään vuokratyövoimaa, ulkopuolisia urakoitsijoita tai sijaisia. Joskus kirjallinen sopimus työsuojeluvastuista voi olla järkevää, jotta vältetään ennakolta mahdollisilta ongelma- tai riitatilanteilta<sup>82</sup>. Työturvallisuuslain 3 §:n mukaan organisaatio, joka käyttää toisen työnantajan palveluksessa olevaa työvoimaa, on tällaisen työn aikana velvollinen noudattamaan työturvallisuuslain työnantajaa velvoittavia säännöksiä. Työn vastaanottajan täytyy määritellä tarkasti työn edellyttämät vaatimukset ammattitaidon ja työn erityispiirteiden osalta ulkopuolisen työntekijän työnantajalle, sekä huolehdittava erityisesti työntekijän perehdyttämisestä työhön, vallitseviin työoloihin, työsuojelutoimenpiteisiin ja muihin työn kannalta oleellisiin järjestelyihin (TTL 3 §).

---

<sup>80</sup> Koskinen, 2015.

<sup>81</sup> KKO: 2014:44.

<sup>82</sup> Hietala & muut, 2024, s. 165.

Lisäksi työturvallisuuslain 50 § velvoittaa yhteisillä työpaikoilla määräysvaltaa käyttävän työnantajan on varmistamaan, että ulkopuolinen työnantaja ja tämän työntekijät, sekä itsenäisinä työnsuorittajina toimivat henkilöt saavat tarpeelliset turvallisuusohjeet ja tiedot työpaikan ensiapuun, paloturvallisuuteen sekä evakuointiin liittyvistä toimista ja niistä vastaavista henkilöistä. Edellä mainitut ulkopuoliset työnsuorittajat ovat myös velvollisia tiedottamaan työnantajille työnsä aiheuttamista mahdollisista vaara- ja haittatekijöistä, sekä noudattamaan määräysvaltaa käyttävän työnantajan antamia turvallisuusohjeita (TTL 53 §)<sup>83</sup>.

Seuraavassa oikeustapauksessa oli kyse organisaation ulkopuolisesta siivousalan työntekijästä, joka joutui työssään pahoinpitelyn kohteeksi. Tapahtuman seurauksena selvitetiin, kuka oli vastuussa työturvallisuusrikoksesta, ja oliko perehdyttäminen ja työturvallisuuteen liittyvä ohjeistus ollut riittävää.

Itä-Suomen hovioikeuden ratkaisussa 21/136894 oli kyse tapauksesta, jossa ulkopuolisen siivousalan yrityksen työntekijä joutui potilaan pahoinpitelyn kohteeksi työskenneltyään sairaanhoitopiirin psykiatrisella osastolla. Hoidettava potilas oli onnistunut lyömään laitoshuoltajaa päähän ja kaatamaan hänet. Syyte työturvallisuusrikoksesta, sekä tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta nostettiin ylilääkärinä ja palveluyksikön johtajana toiminutta henkilöä kohtaan, sekä yhteisösakon osalta sairaanhoitopiiriä vastaan. Vastaaja on ollut hovioikeuden mukaan TTL 50 §:n mukainen työnantajan edustaja, joten ulkopuolisen yrityksen työntekijän työturvallisuusseikat ovat olleet hänen vastuullaan. Hänen velvollisuutenaan olisi näin ollut huolehtia, että turvalliseen työskentelyyn liittyvät ohjeet ja tieto väkivallan uhasta ovat kaikkien osastolla työskentelevien tiedossa. Sopimuksen mukaan ulkopuolinen yritys vastasi työntekijöidensä perehdyttämisestä sairaanhoitopiiristä annettujen velvoittavien työohjeiden mukaan. Kaikki turvallisuuteen liittyvät ohjeet eivät kuitenkaan olleet kirjallisia, vaan ns. vakiintuneita käytäntöjä, joten oli epäselvää, olivatko ohjeet tavoittaneet ulkopuoliset työntekijät.

Todistelussa esitettyjen turvallisuusohjeistusten, -järjestelmien ja perehdytysohjelman vuoksi vastaaja vapautettiin tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomiseen liittyvistä syytteistä, eikä hänen katsottu laiminlyöneen huolimattomasti velvollisuuksiaan tai olleen yksin vastuussa työturvallisuusasioista. Sen sijaan sairaanhoitopiiri tuomittiin 20 000 euron yhteisösakkoon työturvallisuusrikoksesta laiminlyötyään velvollisuutensa tarvittavien järjestelyiden suorittamiseksi ehkäistäkseen työntekijöihin kohdistuvaa väkivallan uhkaa.

---

<sup>83</sup> Ilmoitusvelvollisuus koskee sekä yhteisen työpaikan pääasiallista määräysvaltaa käyttämää työnantajaa, että henkilön omaa työnantajaa.

Omien sekä ulkopuolisten työntekijöiden olisi tullut saada säännöllistä ja riittävää turvallisuuskoulutusta väkivaltatilanteiden varalle ja sisäisten ohjeiden saattamisesta ulkopuolisten työntekijöiden tietoon ei ollut asianmukaisesti huolehdittu. Myöskään ulkopuolisten työntekijöiden kulunvalvontaa ei ollut järjestetty riittävän turvallisella tavalla.

Tapauksen ratkaisussa huomioitiin useita työturvallisuuslain työnantaja koskevia velvoitteita ja niiden laiminlyöntejä, joiden osalta vastuuta ei ole voitu siirtää sopimuksellaan ulkopuoliselle yritykselle yhteisellä työpaikalla pääasiallista määräysvaltaa käyttävältä (TTL 50-51 §). Perehdytysvastuu työturvallisuuteen liittyvissä asioissa on siten ollut sairaanhoitopiirillä. Rikoslain (47:1:1) mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka rikkoo tahallaan tai huolimattomuudesta työturvallisuusmääräyksiä, aiheuttaa työturvallisuusmääräysten vastaisen puutteen tai epäkohdan, tai mahdollistaa tällaisen tilan jatkumisen laiminlyömillä määräysten noudattamisen valvonnan tai muut työsuojelun edellytykset, on tuomittava sakkoon tai vankeuteen työturvallisuusrikoksesta enintään vuodeksi. Kuten kärjäoikeus aiemmin, myös hovioikeus katsoi, että sairaanhoitopiirin osastolla ei ollut riittävin toimenpitein huomioitu ulkopuolisten työntekijöiden turvallisuutta ja väkivallan uhan ehkäisyä heidän työskennellessään sairaalan psykiatrisella osastolla. Työturvallisuusvelvoitteita oli siten laiminlyöty, eikä vaarojen arviointi- tai kirjaamismenettelyjä pidetty riittävinä toimina turvallisuusriskien pienentämiseksi.<sup>84</sup>

Hovioikeuden mukaan sairaanhoitopiirin velvollisuutena oli järjestää kulunvalvonta siten, että ulkopuoliset työntekijät olisivat voineet välttää väkivaltaisten asiakkaiden kohtaamisen. Aiemman aluehallintoviraston tarkastuksen perusteella sairaalan edustajien olisi tullut myös huolehtia, että oma osastolla työskentelevä henkilökunta sekä ulkopuoliset työntekijät saavat riittävän usein ja säännönmukaisesti väkivallan kohtaamiseen liittyvää koulutusta. Hovioikeuden ratkaisun mukaan esihenkilönä toiminut ylilääkäri ei ollut syylistynyt työturvallisuusrikokseen, vaikka olikin vastuussa osaston ulkopuolisten työntekijöiden turvallisuusasioista. Hovioikeus kuitenkin nosti kärjäoikeuden sairaanhoitopiirille antamaa yhteisösakkorangaistusta 10 000 eurosta 20 000 euroon.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Itä-Suomen hovioikeus, 21/136894.

<sup>85</sup> Itä-Suomen hovioikeus, 21/136894.

Itä-Suomen hovioikeuden ratkaisussa 14/119969 on sen sijaan kyse opettajan viransijaisuudesta, sekä oppilaan vakavasta loukkaantumisesta liikuntatunnilla. Asiaa oli käsitelty aiemmin Hyvinkään kärjäoikeudessa (13/117038). Tapauksessa oli kyse virkavelvollisuuksiin kuuluvasta valvontavelvollisuudesta ja turvallisuusvastuista, jotka liittyvät työntekijöiden perehdyttämisvelvollisuuteen, sekä turvallisuusohjeiden laatimisvelvollisuuteen.

Tapauksessa 14/119969 oli kyse oppilaan vakavasta loukkaantumisesta koulun liikuntatunnilla. Syyttäjä vaati tämän seurauksena viransijaisena toimineelle opettajalle, sekä koulun rehtorille rangaistusta tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sekä vammautumuksesta. Onnettomuuspaikkana olevassa pulkkamäessä oli vuosia aiemmin sattunut toinen vakava onnettomuus, jonka seurauksena rehtori oli antanut liikunnanopettajille suullisen ohjeistuksen mäen turvallisuudesta laskusuunnasta. Viransijaisena toimiva opettaja ei ollut tietoinen aiemmista tapahtumista, perehdytyksessä asiasta ei ollut mainittu, eikä ohjeistus ollut välittynyt eteenpäin. Opettaja oli kuitenkin opastanut oppilaita tavanomaisesti turvallisesta laskutavasta ja mäki oli oppilaille tuttu.

Hyvinkään kärjäoikeus hylkäsi syytteet viransijaisena opettajan osalta, mutta tuomitsi rehtorin sakkorangaistukseen, koska hänen vastuullaan oli rehtorin asemaan perustuva kokonaisvastuu koulun turvallisuudesta. Rehtorin tehtävänä olisi ollut ohjeistaa oppilaita ja opettajia, sekä valvoa, että ohjeistus on kaikkien tiedossa. Itä-Suomen hovioikeudessa käsiteltiin uudelleen viransijaisena toimineen opettajan tuomitsemista rangaistukseen, mutta hovioikeus ei muuttanut kärjäoikeuden ratkaisua, vaan totesi, ettei opettaja ole rikkonut huolehtimisvelvollisuuttaan, eikä huolimattomuudesta myöskään virkavelvollisuuttaan.

Ratkaisussa otettiin huomioon todistajien lausuntojen lisäksi kirjallisina todisteina mm. koulun järjestyssäännöt, perehdytysmateriaali, turvallisuutta koskevat dokumentit, sekä opettajan ja rehtorin tehtäväkuvat. Molempien virkavelvollisuuksiin oli kuulunut huolehtia oppilaiden turvallisuudesta, mutta sakkorangaistukseen tuomittiin koulun rehtori, joka ei ollut paikalla onnettomuustilanteessa. Ratkaisussa otettiin huomioon rehtorin asemasta johtunut velvollisuus ohjeistaa henkilöstöä ja huolehtia turvallisuuteen liittyvän informaation riittävästä kulusta ja valvoa että myös uudet opettajat saavat riittävän ohjeistuksen. Koska ohjeistuksen antaminen oli laiminlyöty, rehtorin todettiin laiminlyöneen huolellisuusvelvoitettaan ja huolimattomuuden seurauksena myös oppilaiden turvallisuuteen liittyviä virkavelvollisuuksiaan. Tekoa ei voitu lopputuloksen perusteella pitää vähäisenä, joten tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen lisäksi hänet

tuomittiin myös ruumiinvamman tuottamuksesta sakkorangaistukseen. Rangaistusta lievensi se, ettei rehtorin toiminta ollut johtunut piittaamattomuudesta, eikä välinpitämättömyydestä.<sup>86</sup>

## 2.5 Työnantajan rikosoikeudellinen vastuu

Hallituksen esityksen mukaan rangaistusvastuun kohdentuminen on keskeisin työturvallisuusrikossäännösten toimivuuteen vaikuttava tekijä, jolta voidaan odottaa tuloksia vain, jos vastuun piiriin kuuluvat henkilöt tiedostavat asemansa ja tuntevat heitä rangaistuksen uhalla koskevat velvoitteensa<sup>87</sup>. Työsuojelumääräysten noudattamisesta vastuussa ovat työnantaja tai työnantajan edustaja. Työnantaja voi asettaa itselleen myös sijaisen hoitamaan työturvallisuuslaissa säädettyjä työnantajaa velvoittavia tehtäviä, jolloin sijainen toimii työnantajan edustajana (TTL 16 §). Työnantajan edustajia ovat siis usein ne henkilöt, joiden tehtävänä on johtaa ja valvoa työtä työnantajan sijaan. Useimmiten tällaisten tehtävien tunnusmerkkinä on esimiesasema.

Työnantajan edustajan asema ratkeaa tavallisesti esihenkilön todellisten tehtävien ja päätäntävällän perusteella, joten ammattinimike ei vaikuta vastuun kohdentumiseen<sup>88</sup>. Jos toimivaltuudet ovat epäselvät, vastuu kohdistuu henkilöihin, joiden tehtävänä laininlyötyjen tehtävien organisointi ja delegointi olisi ollut. Tietämättömyys tai osaamattomuus työturvallisuusmääräyksiä ja velvollisuuksia koskien ei usein poista rangaistusvastuuta, koska työnantajan edustaja on velvollinen ottamaan selvää mitä tehtäväkuva ja organisaatioasema häneltä edellyttävät<sup>89</sup>. Vastuun kohdentamisperusteiden soveltaminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että rikoksen tapahduttua vastuulliseksi todettaisiin vain yksi henkilö, vaan tarkoitus olisi kohdentaa vastuu kaikkiin niihin henkilöihin, jotka ovat vaikuttaneet lainvastaisen tilan syntyyn tai jatkumiseen rangaistavalla tavalla<sup>90</sup>.

---

<sup>86</sup> Itä-Suomen hovioikeus, 14/119969.

<sup>87</sup> HE 94/1993 vp, s. 165.

<sup>88</sup> Ullakonoja, 2018, VI.3, Työturvallisuusrikos ja työturvallisuusrikkomus.

<sup>89</sup> Melander, 2022, 33. RL 47: Työrikkokset.

<sup>90</sup> HE 94/1993 vp, s. 176.

Vastuuasema perustuu usein virkaan tai asemaan, ja kyseessä voi olla sekä valvonta-, että suojeluvastuu. Esimerkiksi luokanopettajilla ja varkaskasvatuksen opettajilla on virkansa puolesta valvontavastuu lapsista virka-aikana, ja työnantajalla on velvollisuus ohjata ja valvoa työntekijöitään. Tällaisten velvollisuuksien tai velvoitteiden laiminlyönnin seurauksena voi syntyä korvausvastuu myös valvottavan toiminnasta. Korvausvastuu ei kuitenkaan toteudu silloin, jos vahingon tapahtumista ei olisi voinut estää huolehtimalla velvoitteista.<sup>91</sup> Myös virkavelvollisuuden laiminlyönti voi toteutua siten, että työturvallisuudesta vastuussa olevat henkilöt jättävät huolehtimatta heille säännöksiin perustuvan virkavelvollisuutensa rikkoen työturvallisuuslain määräyksiä. Tämä johtuu siitä, että rikoslain 40:11 kohdan tuottamuksellista virkavelvollisuutta koskeva tunnusmerkistö on jätetty avoimeksi, koska eri tehtävissä toimivien velvoitteista ei voi säätää laissa yhdenmukaisesti ja tyhjentävästi.

Rikosoikeudellisen vastuun toteutumisella on kolme perusedellytystä: lakiin kirjatun rikoksen tunnusmerkistön täytyminen, oikeudenvastaisuus (sovellettavaksi ei löydy olosuhteisiin sopivaa vastuuvapausperustetta) ja tekijän syyllisyys<sup>92</sup>. Oikeudenvastaisuus voi kuitenkin väistyä, jos teolle voidaan todeta oikeuttamisperuste, eli oikeuttava olosuhde<sup>93</sup>. Syyllisyyden osatekijöitä ovat syyntakeisuus, syyksiluettavuus sekä toisintoimimismahdollisuus (henkilöllä ollut tosiallinen mahdollisuus toimia lain mukaisesti). Syyksiluettavuus merkitsee sitä, kuinka henkilö täyttää tunnusmerkistön syyllisyyden asteen. Jos rikoksen tunnusmerkistö edellyttää törkeää tuottamusta tai tahallisuutta, lievästä tai tavallisesta huolimattomuudesta ei seuraa rangaistusta. Teko jää siis rankaisematta, jos joku syyllisyyden osatekijöistä puuttuu. Tuottamuksella tarkoitetaan huolimattontaa tai varomatonta, eli huolellisuusvelvollisuuden vastaista menettelyä tai varomatonta riskien ottamista, mutta tuottamukseen voi syyllistyä myös silloin, kun jättää toimimatta, vaikka

---

<sup>91</sup> Hahto, 2008. s 92 & s. 136.

<sup>92</sup> Hahto, 2008, s. 12.

<sup>93</sup> Hahto, 2008, s. 15.

siihen olisi velvollisuus. Tuottamuksen törkeyttä ja tahallisuuden astetta arvioidaan ta-  
pauskohtaisesti rikoslain tunnusmerkistöjen mukaisesti (3:6–7).<sup>94</sup>

Vahingonkorvausvastuu perustetaan vahingonkorvauslakiin, koska työturvallisuuslaissa  
eikä valtion virkamieslaissa ole säännöksiä korvausvastuusta, joka seuraisi mm. työnan-  
tajan toimimisvelvollisuuden laiminlyönnistä. Yleisesti työturvallisuuteen liittyvien rikos-  
ten tunnusmerkistöt on toteutettu blankosäätelytekniikalla, eli avoimilla rikostunnus-  
merkistöillä, joissa rangaistava teko tai toiminta on nimetty, mutta nimeävässä laissa ei  
yksityiskohtaisesti määritellä rikoksen tunnusmerkistöä<sup>95</sup>. Lainsäätäjän taholta työtur-  
vallisuusrikosten seuraamuksia on pidetty liian lievinä, ja vaikka rangaistusasteikkoa ko-  
rotettiin ja säännökset vietiin rikoslakiin 90-luvulla, tämä ei ole kuitenkaan muuttanut  
oikeuskäytäntöä toivotulla tavalla<sup>96</sup>. Työsuojelun ennakkollisen luonteen vuoksi vähäisiä  
rikoksia ei usein viedä rikosprosessiin, eikä työsuojeluviranomaisilla ole velvollisuutta  
tehdä ilmoitusta työsuojelurikoksesta, jos kyseinen rikkomus on vähäinen, tai työpaikan  
työsuojeluolosuhteet eivät sitä vaadi<sup>97</sup>.

### 2.5.1 Työturvallisuusrikokset

Työturvallisuussäännösten noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset, mutta rikos-  
lain tunnusmerkistön täytyttyä sen tutkiminen ja selvittäminen kuuluvat poliisin tehtä-  
viin (TTL 65 §, työsuojelun valvontalaki 7 luku 46 § & 8 luku 50 §)<sup>98</sup>. Aluehallintoviraston  
raportin mukaan ESAVI:n (Etelä-Suomen aluehallintovirasto) alueella annettiin vuonna  
2023 yhteensä 47 käräjäoikeuden tuomiota ja yksi hovioikeuden työrikostuomio, joissa

---

<sup>94</sup> HE 44/2002 vp, s. 16.

<sup>95</sup> Tieteen termipankki, 2025 c, Oikeustiede: blanco-rangaistussäännös.

<sup>96</sup> Ullakonoja, 2018, VI.3, Työturvallisuusrikos ja työturvallisuusrikkomus; Melander, 2022, 33. RL 47: Työ-  
rikokset.

<sup>97</sup> Melander, 2022, 33. RL 47: Työrikokset.

<sup>98</sup> Käytännössä toimintaa valvovat aluehallintovirasto (AVI), sekä sosiaali- ja terveysministeriö (laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 44/2006, 2 §).

työsuojeluviranomainen oli mukana kuultavana<sup>99</sup>. Tuomioista 34 koski työturvallisuusrikosta, yksi työturvallisuusrikkomusta, kolme työsyRJintää ja viisi kiskonnantapaista työsyRJintää. Työturvallisuusrikoksista neljässä oli kyse häirinnästä, 30 tapauksessa kaikista työturvallisuusrikoksista oli kyse turvallisuuspuutteista ja 25:ssä oli tapahtunut työtapa-turma<sup>100</sup>. Muut tuomiot liittyivät aluehallintoviraston muihin valvonta-alueisiin. Vertailun vuoksi vuonna 2022 tuomioita annettiin vain 29. ESAVI:n alue muodostuu kuudesta kärjääoikeudesta, joiden muutoksenhakua käsittelee kolme hovioikeutta. Raportissa kerrotaan, että työturvallisuusrikoksia on voinut olla enemmänkin, koska tilastoissa näkyvät vain ne, joissa työsuojeluviranomainen on käyttänyt puhevaltaa.<sup>101</sup>

## 2.5.2 Työturvallisuusrikkomus ja -rikos

Työturvallisuusrikkomuksesta säädetään työturvallisuuslaissa (63 §) ja lainkohdassa on määritelty tilanteita, joihin säädöstä sovelletaan. Säädöstä sovelletaan pääasiassa moittavuudeltaan vähäisiin ja yksittäisiin rikkomuksiin, joista ei rankaista työturvallisuusrikkoksina, tai joissa työturvallisuusrikoksen tunnusmerkistö ei täyty<sup>102</sup>. Rikkomuksesta voidaan tuomita joko tahallisuudesta, tai huolimattomuudesta johtuvan työturvallisuuteen liittyvän laiminlyönnin seurauksena ja myös työntekijä voi syyllistyä työsuojelurikkomukseen. Alla olevassa kuvassa on Tilastokeskuksen tilastotietokannasta koottu taulukko, jossa havainnollistetaan vuoden 2024 aikana viranomaisten tietoon tulleita työturvallisuusrikkomuksia.

---

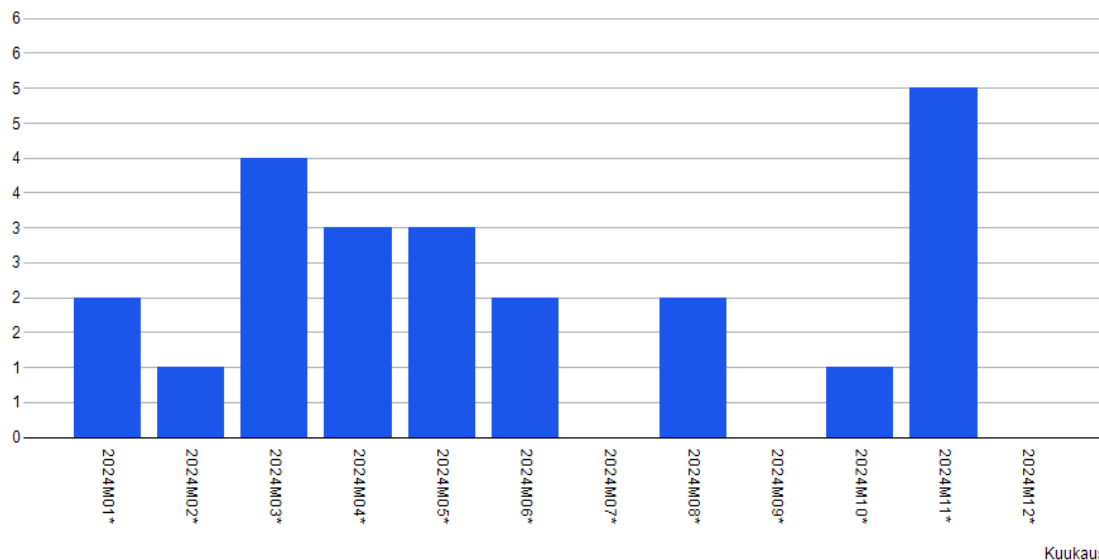
<sup>99</sup> AVI, 2024, s. 1–4.

<sup>100</sup> AVI, 2024, s. 11–12.

<sup>101</sup> AVI, 2024, s. 1.

<sup>102</sup> Ullakonoja, 2018, VI.3, Työturvallisuusrikos ja työturvallisuusrikkomus.

Tietoon tulleet rikokset rikosnimikkeittäin ilmoitusajankohdan mukaan, ennakko muuttujina Kuukausi. Työturvallisuusrikkomus (738/2002), Viranomaisten tietoon tulleet rikokset (lkm.).



**Kuvio 1.** Tilasto työturvallisuusrikkomuksista vuodelta 2024 (Tilastokeskus)<sup>103</sup>.

Tilastokeskuksen rikos- ja pakkokeinotilaston perusteella työturvallisuusrikkomuksia tuli viranomaisten tietoon 23 kpl vuonna 2024, mitä voidaan pitää melko vähäisenä määränä. Tämä johtuu siitä, että vähäisiä rikoksia ei useinkaan viedä rikosprosessiin, eikä vähäisistä rikkomuksista ole velvollisuutta tehdä ilmoitusta.

Työturvallisuusrikokseen (RL 47:1) voi syyllistyä vain työnantaja tai tämän edustaja työ-sopimuslain ja työturvallisuuslain säännösten perusteella (TSL 2:3 & TTL 8 §). Käytän-nössä työturvallisuusrikos voi toteutua siten, että työturvallisuusmääräyksiä<sup>104</sup> on ri-kottu joko tahallisesti tai huolimattomuuden seurauksena työnantajan tai työnantajan edustajan toimesta. Useimmiten rikoksissa on kyse velvoitteiden laiminlyönnistä, jolloin huolimattomuus konkretisoituu tuottamisvastuuna, mutta oikeuskäytännössä on

<sup>103</sup> Suomen virallinen tilasto (SVT), 2025, Työturvallisuusrikkomukset.

<sup>104</sup> Rikoslain määritelmän mukaan tällaisia määräyksiä ovat työturvallisuuslakiin, työterveyshuoltolakiin, laivaväen työ- ja asuinympäristöstä sekä ruokahuollosta aluksella annettuun lakiin tai muuhun työturvalli-suutta koskevaan lakiin sisältyviä taikka tällaisen lain nojalla annettuja työn turvallisuutta tai terveellisyyttä koskevia säännöksiä, joita on noudatettava toisen suojelemiseksi (47:8).

korostettu myös syyttäjän näyttövelvollisuutta turvallisuusvelvoitteiden laiminlyönneistä<sup>105</sup>. Työturvallisuusrikoksen rangaistavuus ei edellytä sitä, että seurauksena on vaaratilanne, loukkaantuminen, omaisuusvahinko tai työntekijän kuolema (RL 47:1). Pelkkä määräysten vastainen tila on riittävä syyksiluettavuuden ja rangaistusvastuun syntymiselle. Tällaisena ei kuitenkaan pidetä yksittäistä ja työturvallisuuden kannalta vähäistä työturvallisuusmääräysten rikkomista.<sup>106</sup>

Jos työturvallisuusrikos vaarantaa vakavasti toisen hengen tai terveyden ja on tahallinen tai törkeän huolimattomuuden seurauksena syntynyt, sitä voidaan tarkastella myös vaaran aiheuttamisena (RL 21:13). Työturvallisuusrikosten sijaan sovellettaviksi voivat tulla myös kuoleman- ja vammantuottamusta koskevat rikoslain säännökset (21:8–11), jos henkilö menehtyy tai vammautuu laiminlyönnin tai huolimattomuuden seurauksena, tai jos laiminlyönnin sekä seurauksen syy-yhteys on todennettavissa (RL:21:8–10).

Työturvallisuusrikoksissa vastuu kohdentuu usein henkilöön tai henkilöihin, joiden tehtävänä on valvoa ja johtaa työtä. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että työturvallisuutta rikkovat tapaukset johtavat tuomioistuinkäsittelyyn pääasiassa vain työtapaturman sattuessa.<sup>107</sup> Alla olevassa kuvassa on Tilastokeskuksen tilastotietokannasta koottu taulukko, jossa esiintyvät viranomaisten tietoon tulleet työturvallisuusrikokset vuodelta 2024.

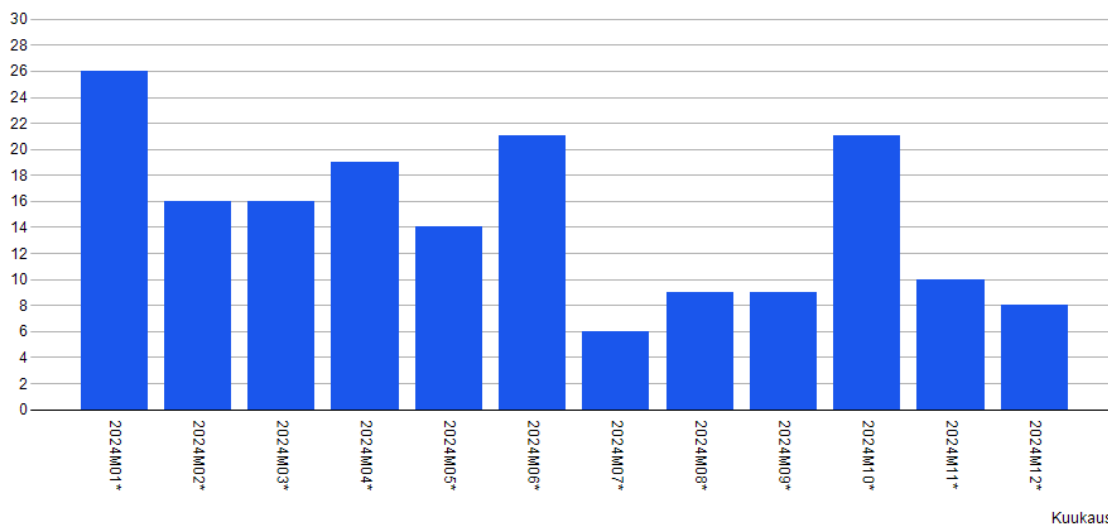
---

<sup>105</sup> Ullakonoja, 2018, VI.3, Työturvallisuusrikos ja työturvallisuusrikkomus.

<sup>106</sup> Ullakonoja, 2018, VI.3, Työturvallisuusrikos ja työturvallisuusrikkomus.

<sup>107</sup> Ullakonoja, 2018, VI.3, Työturvallisuusrikos ja työturvallisuusrikkomus.

Tietoon tulleet rikokset rikosnimikkeittäin ilmoitusajankohdan mukaan, ennakko muuttujina Kuukausi. Työturvallisuusrikos 47:1§1/1-2, Viranomaisten tietoon tulleet rikokset (lkm.).



**Kuvio 2.** Tilasto työturvallisuusrikoksista vuodelta 2024 (Tilastokeskus)<sup>108</sup>.

Tilastokeskuksen rikos- ja pakkokeinotilaston mukaan vuonna 2024 viranomaisten tietoon tuli yhteensä 175 työturvallisuusrikosta, mitä voidaan pitää melko suurena määränä.

### 2.5.3 Yhteisösakko

Oikeushenkilön rangaistusvastuu laajennettiin koskemaan työturvallisuusrikoksia vuonna 2003, ja nykyään sitä käytetäänkin eniten juuri työturvallisuusrikostapauksissa<sup>109</sup>. Oikeushenkilön rangaistusvastuulla tarkoitetaan yhteisövastuuta, eli erilaisten yhteisöjen tai oikeushenkilöiden vastuuta silloin, kun heidän toiminnassaan on tapahtunut rikos<sup>110</sup>. Tällaiseen yhteisörangaistukseen tuomitseminen on mahdollista vain silloin, kun siitä on erikseen määrätty rikossäännösten yhteydessä. Oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään rikoslaisissa (47:9), eikä rangaistusvastuuta voida sulkea pois sillä, ettei

<sup>108</sup> Suomen virallinen tilasto (SVT), 2025, työturvallisuusrikokset.

<sup>109</sup> Ullakonoja, 2018, VI.3, Työturvallisuusrikos ja työturvallisuusrikkomus.

<sup>110</sup> HE 94/1993 vp, s. 16.

rikosentekijää saada selville, tai muusta syystä jätetä tuomitsematta rangaistukseen. Aluehallintoviraston raportin mukaan ESAVI:n alueella tuomitut yhteisösakot vaihtelivat 1 500–25 000 euron välillä vuonna 2023<sup>111</sup>.

Tällä hetkellä kesken olevassa vuonna 2021 tapahtuneen räjähdönonnettomuutta koskevassa oikeuskäsittelyssä syyttäjä mm. vaatii poliisilaitokselle työturvallisuuden laiminlyönnin seurauksena 15 000 euron yhteisösakkoa päällystään kuuluvien henkilöiden työturvallisuusrikos-, vammantuottamis- ja virkavelvollisuuden rikkomissyytteiden lisäksi<sup>112</sup>. Tapauksessa oli kyse poliisien koulutustilaisuudesta, jossa loukkaantui kaksi poliisia. Toinen loukkaantui niin vakavasti, että ei kykene enää palaamaan aiempiin työtehtäviinsä. Rikosoikeuden emeritusprofessori Matti Tolvasen mukaan yhteisösakkoa sovelletaan yleensä työturvallisuus- ja ympäristörikoksiin, jotka koskevat julkisyhteisöjä, mutta ei julkisen vallan käyttäjään, kuten poliisilaitokseen<sup>113</sup>. Tolvanen hämmästelee myös useamman poliisin joutumista syytteeseen samanaikaisesti. Näiden vuoksi hän pitää tapausta poikkeuksellisenä ja epätavallisena.

Koska tapauksen käsittely on kesken tuomioistuimessa, ratkaisun lopputulosta ei voi vielä arvioida. Lainsäädännön (RL 47:1 & 47:7) ja lain esitöiden mukaan rangaistusvastuu on nimenomaan tarkoitus kohdentaa kaikkiin niihin, joiden laiminlyönneistä lainvastainen tilanne on syntynyt ja saanut jatkoa. Tämän perusteella useamman poliisin joutuminen syytteisiin työturvallisuusrikoksista saman onnettomuuden seurauksena on mahdollista<sup>114</sup>. Rikoslaisissa mainitaan, että oikeushenkilön rangaistusvastuuta ei sovelleta rikokseen, joka on tehty julkisen vallan käytössä (RL 9:1). Hallituksen esityksen mukaan yhteisösakoon voitaisi tuomita oikeushenkilö tai julkisyhteisö, mutta vastuun ulkopuolelle jäisivät rikokset, jotka on tehty julkisen vallan käytössä. Hallituksen esityksen mukaan ei olisi mielekäästä, että valtio julkista valtaa käyttävänä rankaisisi itseään tai muita julkisen

---

<sup>111</sup> AVI, 2024, s. 8.

<sup>112</sup> Kluukeri, 2024a.

<sup>113</sup> Kluukeri, 2024b.

<sup>114</sup> HE 94/1993 vp, s. 176.

vallan käyttäjiä silloin, kun toiminnan yhteydessä on tapahtunut rikos. Jos rikos ei tapahtuisi julkisen vallan käytössä, yhteisösakon säännöksiä olisi mahdollista soveltaa julkiseen hallintoon kokonaisuudessaan.<sup>115</sup> Nähtäväksi jää, miten lakia sovelletaan, kun oikeustapauksessa on kyse poliisien koulutustilaisuudesta. Iltapäivälehdessä uutisoinnin mukaan vaikuttaa siltä, että tapausta tulkitaan ennalta arvaamattomana tapahtumana, johon ei ole voitu ennalta varautua. Tapauksesta ei ole kuitenkaan saatavilla vielä lainvoimaista ratkaisua<sup>116</sup>.

---

<sup>115</sup> HE 95/1993, vp s.1 & s. 24.

<sup>116</sup> Lapinkangas & Karvinen, 2025.

### 3 Osaaminen julkishallinnossa

Kevan tuoreen eläköitymisennusteen perusteella julkisen alan työntekijöistä lähes kolmasosa on eläköitymässä seuraavan kymmenen vuoden aikana<sup>117</sup>. Tämä korostaa osamistarpeiden ennakkollista arviointia ja kartoittamista rekrytointeja ja koulutusta suunniteltaessa. Organisaation nykyistä ja tulevaa osaamistarvetta on tärkeää pohtia jo ennen uuden työntekijän rekrytointimenettelyn aloittamista, mutta valtiolla ei ole henkilömäärää tai osaamisen kehittämistä koskevaa pitkäaikaista suunnitelmaa, joka koskisi koko henkilöstöä, vaan asioista päätetään virastotasolla<sup>118</sup>.

Henkilöstön määrällä ja osaamisella on merkittävä vaikutus siihen, kuinka valtio onnistuu tehtävissään. Onnistuneiden rekrytointien ja osaamisen kehittämisen avulla voidaan varmistaa myös tulevaisuudessa julkishallinnon toimintakyky ja työntekijöiden riittävä osaaminen<sup>119</sup>. Työntekijän osaamista ja kehittymispotentiaalia arvioidaan rekrytointivaiheessa usein koulutuksen ja aiempien työtehtävien perusteella.

Valtiovarainministeriön vuonna 2019 toteuttaman kyselyn mukaan valtion rekrytointiprosessiin ja perehdyttämiseen oltiin kohtuullisen tyytyväisiä, vaikka virastojen välillä ilmeni merkittäviä näkemuseroja ja kehitettävääkin löytyi. Valitettavasti aineisto ei ole enää saatavilla, mutta uutisen perusteella negatiivisina puolina pidettiin rekrytointiprosessin hitautta ja viivästyksiä työn mahdollistavien työvälineiden ja tietojärjestelmien käyttöoikeuksien saamisessa. Suurin osa vastaajista oli täysin tai jokseenkin tyytyväinen yleisperehdytykseen, joka valtionhallinnossa on yhteinen, mutta huolestuttavaa oli, että kaikki eivät olleet saaneet ollenkaan perehdytystä ja osalla tehtäväkuva oli jäänyt epäselväksi työtä aloittaessa.<sup>120</sup>

---

<sup>117</sup> Keva, 2025.

<sup>118</sup> VTV, 2024, s. 7.

<sup>119</sup> VTV, 2022, s. 4.

<sup>120</sup> VM, 2019.

Perustuslain mukaan yleiset nimitysperusteet julkiseen virkaan ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto (21.1 §). Lain esitöiden mukaan taidolla tarkoitetaan sellaisia tietoja ja taitoja, jotka on hankittu koulutuksen tai työkokemuksen kautta. Kyvyillä tarkoitetaan henkilökohtaisia edellytyksiä, joiden avulla työ voidaan suorittaa tuloksellisesti. Tällaisia ovat esimerkiksi lahjakkuus, järjestelykyky, aloitteellisuus tai muu vastaava tehtävässä vaadittava kyky. Koetellulla kansalaiskunnolla viitataan viran kannalta merkityksellisiin ansioihin ja nuhteettomaan käytökseen. Yleisiä nimitysperusteita tulkitaan viran yleisten ja erityisten kelpoisuusvaatimusten, sekä konkreettisten työtehtävien yhteydessä<sup>121</sup>. Pääsääntöisesti virat täytetään julkisen hakumenettelyn kautta (VVL 6 a §).

Myös viranhaltijaksi nimittämisen yleiset perusteet tulevat perustuslaista, jonka lisäksi erilaisten tehtävien osalta työntekijän voidaan vaatia täyttävän erityisiä kelpoisuusehtoja. Virkasuhde syntyy, kun työntekijä nimitetään hänen suostumuksestaan virkaan viranomaisen päätöksellä, kun taas työsuhteessa on kyseessä työnantajan ja työntekijän välinen, usein kirjallinen sopimus, joka johtaa työsuhteeseen<sup>122</sup>.

### 3.1 Koeaika ja tehtävään perehdytys

Usein työ- ja virkasuhteisiin kuuluu koeaika. Koeajasta on säädetty muun muassa työsuhtesopimuslaissa (3 §), valtion virkamieslaissa (6 & 10 §), laissa kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (8 §) ja laissa eduskunnan virkamiehistä (15 §). Koeajan pituus voi olla enimmillään kuusi kuukautta ja siitä tulee sopia ennen työn aloittamista. Koeaika alkaa kuluu, kun työ aloitetaan. Suurin osa työntekijän perehdyttämisestä työhön ja organisaation toimintatapoihin tapahtuu koeajalla. Koeajan tarkoituksena on selvittää, kuinka palkattu henkilö soveltuu työyhteisöön ja organisaatioon, samoin myös työntekijällä on mahdollisuus arvioida omaa sopivuuttaan työtehtävään. Riittävä ja suunnitelmallinen

---

<sup>121</sup> HE 1/1998 vp, s. 180.

<sup>122</sup> Husa & Pohjolainen, 2014, s. 296–297.

perehdyttäminen auttaa työntekijää oppimaan työssä tarvittavat taidot ja käytännöt, sekä organisaation tavat ja tavoitteet.

Jos koeaika ei suju odotusten mukaisesti, työ- tai virkasuhteen purkaminen on mahdollista ilman irtisanomisaikaa tai painavaa syytä. Purkamiselle täytyy olla kuitenkin asiallinen syy, eikä peruste työsuhteen purkamiselle saa olla epäasiallinen tai syrjivä. Syrjivinä perusteina voidaan pitää mm. työntekijän terveydentilaa tai raskautta (mm. TSL 4 §). Oikeuskäytännön mukaan myös koeajalla työ- ja virkasuhteen purkamisen perusteet on pystyttävä yksilöimään, vaikka perusteiden ei tarvitse olla painavia. Virkasuhteessa koeaikapurku tapahtuu samoin menettelyin kuin virkasuhteen purku, joten työntekijälle on järjestettävä mahdollisuus tulla kuulluksi virkamieslain 66 §:n mukaisella tavalla<sup>123</sup>.

Uudet työntekijät oppivat asioista eri tahdissa, riippuen aiemmasta työkokemuksesta, taustasta ja koulutuksesta, mutta koeajan perehdytyksen onnistumista on voitu arvioida vertailemalla keskenään muita samankaltaisen perehdytyksen saaneiden työsuoritusta. Alla olevassa Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa on arvioitu valitusta, joka koskee virkasuhteen purkamista koeajalla.

Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa 2412/2024 arvioitiin, oliko valituksen tehneen työntekijän virkasuhde purettu epäasiallisin perustein koeajalla. Valtioneuvosto purki työntekijän virkasuhteen koeajalla, perustellen purkua työntekijän epäasiallisella käytöksellä ja ammattitaidon puutteella. Useamman todistajan mukaan työntekijä oli käyttäytynyt työssä epäasiallisesti, eikä suoritunut työtehtävistään riittävällä tavalla. Työntekijä oli valituksensa mukaan kokenut koeaikana epäasiallista kohtelua ja saanut työhönsä huonon perehdytyksen. Työnantajan mukaan työntekijä ei noudattanut työnantajan ohjeita, vaan teki työt itse parhaaksi katsomallaan tavalla. Hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan, että irtisanomista ei ollut tehty epäasiallisin perustein.

Koeajalla virkasuhteen saa purkaa, ellei kyse ole syrjivistä tai epäasiallisista perusteista (VVL 10.1 §). Virkamieslain 14 §:n mukaan työt on suoritettava viivytyksettä ja asianmukaisesti noudattaen työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Myös virkamiehen käytöksen

---

<sup>123</sup> HE 37/2018 vp, s. 4.

tulee olla asianmukaista. Yksi koeajan tarkoituksista on virkamiehen soveltuvuuden varmistaminen<sup>124</sup>. Virkaan perehdytys huomioitiin tapauksessa siten, että vastaaja oli käynyt läpi saman perehdyttämishjelman kuin muut, ja se oli todettu toimivaksi palautteen, sekä työsuoritusten perusteella. Koeajan purkamiseksi riittää se, ettei organisaatiossa olla tyytyväisiä työsuoritukseen tai työntekijän toimintaan. Koeajan purkamiseen ei tarvita painavaa syytä, mutta purkuperusteet on perusteltava riittäväällä tavalla yksilöidysti (VVL 25 §).<sup>125</sup>

### 3.2 Koulutuksen järjestäminen

Osaamisen kehittämiseksi on tarvetta koko työuran ajan, eikä ainoastaan työuran alussa. Työntekijän osaamisen kannalta on hyödyllistä, että hänellä on mahdollisuus oppia lisää ja kehittää osaamistaan sekä työtehtäviensä että lakiosaamisensa kannalta. Tähän liittyvää työnantajia velvoittavaa lainsäädäntöä on melko vähän, eikä työnantajilla ole yleistä velvollisuutta tietyn koulutusmäärän tarjoamiseksi. Useista erilaisista työtehtäviä koskevista asetuksista, eli velvoittavasta sääntelystä, löytyy kuitenkin mainintoja perehdyttämisestä ja riittävästä osaamisesta. Joillakin hallinnonaloilla säännöllinen koulutus on lakisääteistä, tai saattaa kuulua myös työntekijän velvollisuuksiin, jos koulutuksella on kiinteä yhteys työtehtäviin tai ammattipätevyyteen ja jos osallistumiseen veloitetaan työnhajdolisella määräyksellä. Bruunin ja muiden mukaan virkamieslain yleisten periaatteiden mukaisena voidaan pitää viranomaisten henkilöstölle tarjoamaa riittävä ja jatkuvaa koulutusta, vaikka virkamieslaki ei suoranaisesti tällaista veloitetta perusta. Heidän mukaansa koulutusvelvollisuus saattaa olla myös silloin, kun virkamies siirretään tai sijoitetaan uusiin tehtäviin ja koulutuksella pyritään parantamaan tehtävistä suoriutumisen edellytyksiä.<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> HE 37/2018 vp s. 4.

<sup>125</sup> Helsingin hallinto-oikeus 2412/2024.

<sup>126</sup> Bruun & muut, 1995, s. 167.

Työsopimuslakiin, valtion virkamieslakiin ja muuhun virkamiehiä koskevaan lainsäädäntöön on lisätty EU:n direktiivi avoimista ja ennakoitavista työehdoista, eli työehtodirektiivin (2019/1152) johdosta maininta, että silloin jos työnantajalla on lakiin tai virkaehtosopimukseen perustuva velvollisuus työhön liittyvän koulutuksen tarjoamiseksi työntekijälle, sen tulee olla maksutonta, se on luettava työaikaan sekä pyrittävä järjestämään säännönmukaisten työvuorojen aikana.<sup>127</sup> Säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle jää työnantajan vapaaehtoisesti tarjoama koulutus, joka ei liity työtehtäviin<sup>128</sup>.

Työsopimuslain yleisvelvoitteen (55/2001, 2:1) mukaan työnantajan on huolehdittava, että työntekijän on mahdollista suoriutua työstään, kun työ tai työmenetelmät muuttuvat, tai niitä kehitetään. Työnantajan on lisäksi edistettävä työntekijän mahdollisuuksia edetä työurallaan. Lain 2 luvun 19 §:n mukaan työntekijälle tulee myös tarjota sellaista koulutusta, että tämä voi tehdä työtä, johon hänet on palkattu. Työntekijä on velvollinen osallistumaan työnantajan tarjoamaan koulutukseen, jos se liittyy välittömästi työtehtävien hoitamiseen ja tapahtuu työaikana. Työnantajan koulutusvelvollisuus voi aktualisoi- tua irtisanomistilanteissa kollektiiviperusteella<sup>129</sup>, jolloin työntekijälle tulisi mahdollisuuksien mukaan tarjota muuta tehtävää tai koulutusta uusiin tehtäviin (TSL 7:4).

Lain esitöiden mukaan työntekijälle tulisi tilanteessa tarjota ensisijaisesti hänen työsopi- mustansa vastaavaa työtä, tai ellei sellaista ole tarjolla, myös muuta työtä, joka vastaa työntekijän koulutusta, ammattitaitoa ja kokemusta. Jos uudet tehtävät edellyttävät kou- lutusta, sen tulisi olla molempien osapuolten kannalta kohtuullista ja tarkoituksenmu- kaista.<sup>130</sup> Oikeuskirjallisuuden mukaan koulutusvelvollisuus koskee tällaisissa tilanteissa lähinnä kohtuullista perehdyttämiseen rinnastettavaa koulutusta tai täydennys- ja lisä- koulutusta, mutta perusvalmiudet ja ammattitaito täytyy löytyä työntekijältä itseltään<sup>131</sup>.

---

<sup>127</sup> Säännös löytyy esim. työsopimuslain 9 §:stä, valtion virkamieslain 13 a §:stä ja Suomen Pankin virka- miehistä annetun lain 16 b §:stä.

<sup>128</sup> HE 50/2022 vp, s. 23.

<sup>129</sup> Tieteen termipankin (2025d) mukaan kollektiiviperusteella tarkoitetaan taloudellisia ja tuotannollisia irtisanomisperusteita, kuten työn vähentymistä olennaisesti tai pysyvästi.

<sup>130</sup> HE 157/2000 vp, s. 157–158.

<sup>131</sup> TT 2024:35.

Virkamieslaista ei aivan vastaavia säädöksiä löydy, mutta virkamieslain 13 a §:n mukaan myös virkamiehelle tulee tarjota maksutonta koulutusta, jotta tämä voi tehdä työtä, johon hänet on palkattu ja jos tähän on lakiin tai virkaehtosopimukseen perustuva velvollisuus. Myös 27 §:n taloudellisiin ja tuotannollisiin syihin perustuvassa irtisanomistilanteessa viranomaiselle voi syntyä koulutusvelvollisuus, jos virkamies voidaan osaamisensa perusteella kohtuudella siirtää tai kouluttaa uusiin tehtäviin.

Kuntia ja hyvinvointialueita sekä valtion virastoja ja laitoksia velvoittaa laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella (449/2007, 4a §), sekä laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (1233/2013, 14 §). Yksityisiä yrityksiä koskee yhteistoimintalaki (1333/2021, 8.4 §). Annetut lait velvoittavat suurempia organisaatioita laatimaan vuosittain henkilöstö- ja koulutussuunnitelmat, joissa tarkastellaan yleisiä henkilöstön työkykyyn ja työsuhdemuotoihin liittyviä periaatteita sekä arvioidaan henkilöstön osaamista ja osaamisen vaatimuksiin vaikuttavia muutoksia. Arvioiden pohjalta luodaan suunnitelmat ja laaditaan menettelyt, joiden avulla toteutusta voidaan seurata. Työpaikan henkilöstön keskuudesta valittu työsuojeluvaltuutettu ja varavaltuutettu ovat myös oikeutettuja saamaan koulutusta työsuojelua koskevista ohjeista ja säännöksistä yhteistoimintatehtäviensä hoitamiseksi ja koulutus toteutetaan pääsääntöisesti työajalla (Työsuojelun valvontalaki, 33 §).

Laissa taloudellisesti tuetusta ammattiosaamisen kehittämisestä (1136/2013), sekä laissa koulutuksen korvaamisesta (1140/2013)<sup>132</sup> säädetään suunnitelmallisen ammatillisen koulutuksen järjestämisestä, ja säädösten tarkoituksena on osaamisen kehittämisen edistäminen. Taloudellisen kannustimen sisältävien lakien avulla on pyritty kannustamaan työnantajia osaamistarpeiden ennakointiin ja ylläpitämään työntekijöiden ammattitaitoa ja osaamista siten, että ne vastaisivat työn asettamia vaatimuksia. Lakeja

---

<sup>132</sup> HE 168/2024, vp. Lakia muutettiin vuoden 2024 lopussa siten, että työnantajan koulutusvähennysoikeus poistui elinkeinoverolain ja maatilatalouden tuloverolain soveltamistaloon kuuluvilta työnantajilta.

sovelletaan myös julkishallinnossa (kunnat, hyvinvointialueet, seurakunnat), mutta valtion virastot ja laitokset on kuitenkin rajattu soveltamisen ulkopuolelle.

Kunta- ja hyvinvointialueiden työnantajilla on joitakin lakisääteisiä velvoitteita täydennyskoulutuksen järjestämiseen, mm. terveydenhuoltoalan täydennyskoulutusten mahdollistaminen on lakiin perustuva velvollisuus. Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994, 18.1–2 §) sekä laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015, 5 §) velvoittavat sekä työnantajaa tarvittavan perehdyttämisen ja täydennyskoulutuksen mahdollistamisen osalta että henkilöstöä ammattitaidon ylläpidon, kehittämisen ja työtä koskevien säännösten tuntemisen osalta. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain 9 §:n mukaan henkilöstöllä tulee olla riittävä osaaminen ja ammattitaito ja palveluntuottajalla on velvollisuus edellyttää henkilöstöltään riittävää ammatillista täydennyskoulutusta. Hyvinvointialueilla on velvollisuus suunnitella ja järjestää sosiaali- ja terveydenhuollossa toimivalle henkilöstölleen suunnitelmallista täydennyskoulutusta, sekä seurattava sen riittävyttä ja laatua<sup>133</sup>.

Lakien tarkoituksena on turvata vaikuttavat sosiaali- ja terveyspalvelut, jotka ovat sekä asiakas- että potilasturvallisia. Loppuvuodesta 2024 eduskunta hyväksyi kuitenkin heikennyksiä tilapäisten sosiaalityöntekijöiden osaamisvaatimukseen (Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 817/2915, 12 §), mikä on aiheuttanut huolta asiakasturvallisuuden vaarantumisesta, sekä vakituisten työntekijöiden kuormituksen lisääntymisestä<sup>134</sup>. Varhaiskasvatuksen täydennyskoulutuksesta säädetään varhaiskasvatuslaissa (540/2018, 39 §).

Työolobarometri 2023:n mukaan työnantajan tarjoama koulutus, sekä koulutukseen osallistuminen on vähentynyt jyrkästi viime vuosina, etenkin koronapandemian jälkeen, mutta julkisella sektorilla koulutukseen osallistutaan enemmän kuin yksityisellä

---

<sup>133</sup> 57/2024, Sosiaali- ja terveysministeriön asetus sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön täydennyskoulutuksesta.

<sup>134</sup> HE 132/2024 vp, s. 1.

sektorilla. Itsenäisesti vuonna 2023 opiskeli 49 % kaikista palkansaajista.<sup>135</sup> Julkishallinnossa on työolobarometrin perusteella myönteinen suhtautuminen sekä ammattitaidon kehittämiseen että koulutukseen ja 35 % valtion työntekijöistä koki, että osaamisen- ja ammattitaidon kehittämiseen myös vaikutetaan aktiivisesti. Kuntien- ja hyvinvointialueiden tulos oli 21 % ja yksityisissä palveluissa tulos oli 28 %. Osallistumisaktiivisuudessa todettiin eroja työntekijäryhmien välillä. Eniten työnantajan järjestämiin koulutuksiin osallistuivat ylemmät toimihenkilöt ja harvemmin työntekijäammateissa olevat henkilöt.<sup>136</sup> Työympäristössä osaamista voi kehittää muillakin keinoin, kuin koulutuksen tarjoamisella, ja tällaisina osaamisen vahvistamisen keinoina työolobarometrissa mainittiin mm. vertaisoppiminen kollegoilta, tekemällä oppiminen, mentorointi ja osallistuminen palveluiden sekä toiminnan kehittämiseen.

Valtiovarainministeriö on pyrkinyt informaatio-ohjauksen keinoin edistämään teemoja, jotka liittyvät henkilöstön osaamisen kehittämiseen yleisellä tasolla. Henkilöstön suunnittelua, rekrytointeja ja osaamisen kehittämistä koskeva toimivalta kuuluu kuitenkin viranomaisille itselleen, toiminnan ohjaus taas ministeriöille, joten valtion ohjaus on jäänyt melko heikoksi, eikä yleisellä tasolla annettujen tavoitteiden toteutumista ole mahdollista todennettavasti seurata tai mitata. Lisäksi osa valtion osaamisen kehittämistä liittyy oppimiseen työn ohessa.<sup>137</sup>

Jälkiseurantaraportissaan VTV mainitsee, että merkittävin valtiovarainministeriön henkilöstösuunnittelua koskeva toimi on ollut valtion henkilöstöstrategian 2024 laatiminen, koska siinä esitetään valtion yhteiset henkilöstön kehittämissuunnitelmat sekä tavoitteet, joita kohti pyritään koko valtion tasolla. Strategiassa on kiinnitetty huomiota myös pitkäjänteisempään ja ennakoivampaan henkilöstösuunnitteluun. Linjauksen mukaan ”Huolehdimme ennakoivasta ja uudistuvasta henkilöstöpolitiikasta sekä strategisesta, tulevaisuuden osaamistarpeet huomioivasta henkilöstösuunnittelusta”. Tarpeellisen osaamisen

---

<sup>135</sup> Lyly-Yrjänäinen, 2024, s. 31–38.

<sup>136</sup> Lyly-Yrjänäinen, 2024, s. 36–40.

<sup>137</sup> VTV, 2022, s. 5 & 29.

ennakointia ja kehittämistä pidemmällä aikavälillä ei VTV:n tarkastuksen perusteella ollut huomioitu samalla tavalla<sup>138</sup>. Tarkastuksessa myös virastojen havaittiin keskittyvän rekrytoinneissa ja ennakoinnissa pikemminkin henkilömääriin, kuin osaamistarpeisiin<sup>139</sup>.

Valtionhallinnolla on oma koulutuksia ja kehittämisspalveluita tarjoava sidosryhmäyksikkö HAUS Kehittämiskeskus Oy, jonka omistajaohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö. Yhtiön tehtävänä on tukea valtionhallintoa mm. osaamisen kehittämisessä (laki HAUS Kehittämiskeskus osakeyhtiöstä 944/2009). Yksi näistä koulutuspalveluista on valtionhallinnon yhteinen digitaalinen oppimisympäristö eOppiva, josta löytyy erilaisia julkishallintoon, työelämään ja yhteiskuntaan liittyviä ilmaisia koulutuksia<sup>140</sup>. Sivustolta löytyy myös valtionhallinnon yhteinen perehdytysohjelma, jota organisaatiot voivat halutessaan käyttää. eOppivan perehdytykseen osallistui yli 1400 valtion uutta työntekijää vuonna 2023<sup>141</sup>. Verkkokurssien materiaalit sopivat itsenäiseen opiskeluun, mutta työntekijän on mahdollista velvoittaa työntekijä osallistumaan haluamaansa koulutukseen myös työajalla.

Valtio järjestää työtehtäviin vaadittavan koulutuksen noin neljäsosalle työntekijöistään. Tällaisia henkilöstöryhmiä ovat esim. poliisit, raja- ja merivartijat, Puolustusvoimien upseerit, hätäkeskuspäivystäjät sekä Rikosseuraamuslaitoksen vartijat.<sup>142</sup> Koulutusta tehtäviin tarjoavat oppilaitokset, kuten Poliisiammattikorkeakoulu, Rikosseuraamusalan koulutuskeskus, Pelastusopisto jne., koska tiettyihin substanssiosaamista vaativiin työtehtäviin ei ole saatavilla koulutusta muualta. Tällaisissa tiettyyn ammattipätevyyteen valmistavissa koulutuksissa perehdyttäminen ammattialaa koskevaan lainsäädäntöön ja toimintamalleihin tapahtuu pääosin jo koulutuksen aikana, jolloin työpaikalla perehdyttämisessä on kyse lähinnä työympäristöön, järjestelmiin ja työturvallisuuden liittyvistä asioista.

---

<sup>138</sup> VTV, 2024, s. 2–5.

<sup>139</sup> VTV, 2024, s. 8.

<sup>140</sup> VM, n.d.

<sup>141</sup> Valtiolla.fi.

<sup>142</sup> VTV, 2022, s. 5.

Mäntylän ja muiden tutkimuksessa korostui se, että julkishallinnon työntekijöiden juridis-hallinnollisessa osaamisessa on puutteita<sup>143</sup>. Lisäksi Autioniemi ja muut ovat tutkimuksessaan selvittäneet julkishallinnon muuttuvia osaamiskompetensseja ja havainneet aineistonsa perusteella neljä osaamiskokonaisuutta, joiden tarpeen ennakoidaan kasvavan tulevaisuudessa<sup>144</sup>. Ensimmäinen kokonaisuus on digitalisaation ja teknologian kasvu, sisältäen tekoälyn ja big datan hyödyntämisen ja niihin liittyvät haasteet, joiden nähdään vaikuttavan tulevaisuudessa hallinnon resurssien suuntaamiseen. Toinen kokonaisuus on julkishallinnon rakenteiden muutos. Julkisen hallinnon ennakoidaan supistuvan, lisäävän osallistamisen mahdollisuuksia ja julkishallinnon toimintamallien uskotaan lähentyvän yksityisen sektorin kanssa, mikä edellyttää yhteistyötä ja uudenlaista osaamista.

Kolmas kokonaisuus on työn muutoksesta aiheutuvat erilaiset työsuhteet ja työllistämisen muodot ja neljäntenä kokonaisuutena demografinen muutos ja erilaisten ihmisryhmien asema väestörakenteessa. Keskeisenä osaamistarpeena Autioniemen ja muiden mukaan selvityksestä välittyi julkisten varojen käyttöön, sekä hallinnon muutokseen liittyvä osaaminen, mutta aineiston perusteella nousivat esiin myös yhteistyöhön ja viestintään, valvontaan, tiedonhallintaan, lainsäädäntöön sekä hyvään ja tehokkaaseen hallintoon liittyvät osaamistarpeet.<sup>145</sup>

Vainion artikkelin perusteella julkishallinnon ihmisoikeuskoulutus ei ole kansainvälisten sopimusten mukaisella tasolla<sup>146</sup>. Ihmisoikeuskeskuksen suositusten mukaan ihmisoikeuskoulutus tulisi integroida jokaisen kunnan- ja valtion viranhaltijan, sekä julkista tehtävää hoitavan perehdyttämisen- ja täydennyskoulutukseen, ja siten varmistaa riittävä osaaminen ihmisoikeuksien perustiedoista, sekä omaan hallinnonalaan liittyvistä

---

<sup>143</sup> Mäntylä & muut, 2022, s. 16–17.

<sup>144</sup> Autioniemi & muut, 2021, s. 102–104.

<sup>145</sup> Autioniemi & muut, 2021, s. 102–104.

<sup>146</sup> Vainio, 2014, s. 176.

erityiskysymyksistä<sup>147</sup>. Ihmisoikeuskeskuksen mukaan ”julkisen vallan velvollisuus perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi merkitsee sitä, että jokaisella julkista valtaa käyttävällä, olipa hän poliisi, opettaja, sairaanhoitaja tai rakennusinsinööri, tulisi olla vähintään jonkinlainen käsitys omaa ammattialaansa koskevista perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä.”<sup>148</sup>

Esimerkiksi eOppivan avulla juridista, virkamiesosaamista kehittävää lainsäädäntöön sekä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää koulutusta on nykyään mahdollista toteuttaa eri ammattiryhmille sopivalla tavalla, jos sitä osataan hyödyntää riittävällä tavalla julkishallinnon organisaatioissa. Tämä edellyttää henkilöstön omaa aktiivisuutta, ellei koulutusta määritellä velvoittavaksi. Henkilöstön osaamisen varmistaminen ja kehittäminen on tärkeää, koska ajantasaisella osaamisella on merkitystä organisaation laadun ja myös turvallisuuden varmistajana. Uuden oppiminen on myös välttämätöntä lainsäädännön nopean muuttumisen ja teknologian kehittymisen vuoksi.

### 3.3 Virkamiesosaaminen ja laillisuusvalvonta

Millaista lainsäädäntöä julkishallinnon työntekijän tulisi ainakin tuntea? Tämä riippuu tietenkin täysin työntekijän tehtäväkuvasta ja organisaatiosta, jossa hän työskentelee. Perustuslain mukaiset velvoitteet ohjaavat kaikkea julkishallinnon toimintaa, joten velvoittavan toiminnan perusteet tulisi tuntea hyvin. Perustuslaki sisältää myös jokaisen perus- ja ihmisoikeudet. Hallinnon yleislait toteuttavat perustuslaissa suojattuja hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeita, sekä julkisuusperiaatetta ja kielellisiä oikeuksia. Lisäksi hallinnon yleislait on laadittu perustuslain mukaisiksi ja niitä sovelletaan sekä hallintoasian käsittelyyn että viranomaistoimintaan aina, ellei muuta ole erikseen säädetty.

---

<sup>147</sup> IOK, 2015, s. 14.

<sup>148</sup> IOK, 2016, s. 11.

Hallinnon yleislakeina pidetään hallintolakia (434/2003), kielilakia (423/2003), saamen kielilakia (1086/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (julkisuuslaki), tietosuojalakia (1050/2018), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003), sekä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019).<sup>149</sup> Näiden perusteiden tunteminen olisi tärkeää niiden laajan soveltamisalan ja velvoittavien menettelytapojen vuoksi, mutta lisäksi on tunnettava omien virkavelvollisuuksien määräytyminen ja virkavastuu omista toimista. Käsittelen tässä luvussa hallinnon yleislaeista hieman tarkemmin vain hallinto- ja julkisuuslakia ja rajaan muiden yleislakien syvällisemmän tarkastelun tutkimuksen ulkopuolelle. Muista hallinnon yleislaeista poiketen julkisuuslaki ei, ainakaan toistaiseksi, koske julkista hallintotehtävää hoitavia työntekijöitä. Julkista valtaa käyttäviin yksityisiin lakia sovelletaan vain silloin, kun on kyse asiakirjoista, jotka syntyvät julkisen vallan käytön yhteydessä<sup>150</sup>.

### 3.3.1 Perustuslaki

Perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa tulee noudattaa tarkoin lakia. Tätä kutsutaan oikeusvaltioperiaatteeksi. Perustuslain oikeusturvasäännöksen mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, hyvään hallintoon sekä siihen, että saa asiansa käsiteltyä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa ilman viivytyksiä (21 §). Tätä kutsutaan palveluperiaatteeksi. Julkisen vallan tulee turvata laissa säädettyjen perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Julkishallinnon työntekijällä on siten perustuslaillinen velvollisuus varmistaa ja toteuttaa hallinnon asiakkaiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutusta työssään, sekä toteuttaa heidän oikeuttaan hyvään hallintoon.

Toimimalla lakien mukaan julkishallinnon työntekijät pitävät huolta yksityisten oikeusturvan lisäksi myös omasta oikeusturvastaan. Yhdenvertaisuus on yksi perusoikeuksista,

---

<sup>149</sup> OM, 2014, 12.3.1.

<sup>150</sup> OM, 2023, s. 19–24.

joita julkisen vallan tulee edistää (PL 6 §). Tähän liittyy puolueettomuusvaatimus, sekä objektiviteettiperiaate. Julkishallinnon työntekijän tulee kohdella kaikkia yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti, sekä pyrkiä yleisen edun toteuttamiseen palveluperiaatteen mukaisesti. Puolueettomuusvaatimukseen sisältyvät myös esteellisyyssäännökset, joiden tarkoituksena on turvata kansalaisten luottamusta julkishallintoon ja objektiiviseen päätöksentekoon.

### 3.3.2 Hallintolaki

Hallintolain tarkoituksena on edistää hyvää hallintoa, oikeusturvaa, hallinnon palveluiden laatua sekä tuloksellisuutta. Hallinnon palveluperiaate pohjautuu perustuslakiin ja hyvän hallinnon perusteet on esitetty hallintolain 2 luvussa. Hallintolain 6 §:n sisältämät oikeusperiaatteet koskevat lähes kaikkea julkishallintoon kuuluvaa toimintaa riippumatta toiminnan muodosta tai sisällöstä ja lakia sovelletaan myös tilanteissa, joissa julkinen hallintotehtävä on annettu lain nojalla muun kuin viranomaisen hoidettavaksi<sup>151</sup>. Hallinnon oikeusperiaatteiden mukaan hallinnossa asioivia on kohdeltava tasapuolisesti, ja viranomaisen toimivaltaa saa käyttää ainoastaan lain mukaisesti hyväksyttäviin tarkoituksiin.

Viranomaisen toimien on oltava puolusteltavia ja suhteessa tavoiteltuihin päämääriin, sekä suojattava oikeutettuja odotuksia (HL 6 §). Oikeusperiaatteiden vastaisiin menettelytapoihin kiinnitetään huomiota useimmiten muutoksenhaku-, oikaisuvaatimus- tai valitusperusteissa<sup>152</sup>. Palvelun tulee olla asianmukaista ja tuloksellista, ja asiakasta on tarvittaessa neuvottava ja opastettava (HL 7-8 §). Neuvontatyötäkin tulisi siten toteuttaa virkavastuulla, jos se on viranomaisen laissa säädetty velvollisuus.

---

<sup>151</sup> Mäenpää, 2023, s. 154; Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaisille vain lain nojalla ja lain esitöiden mukaisesti tällaisia tehtäviä voidaan antaa vain rajoitetusti muille kuin viranomaisille.

<sup>152</sup> Mäenpää, 2023, s. 155.

Apulaisoikeusasiamies on antanut aiheeseen liittyen ratkaisun EOAK/7302/2019 kanteleluun, jossa epäiltiin menettelyn lainmukaisuutta Verohallinnon käyttäessä puhelinpalvelussaan asianmukaista koulutusta vailla olevia vuokratyöntekijöitä. Neuvontatyötä tekevät vuokratyöntekijät eivät ole virkavastuussa toiminnastaan, koska he ovat työsopimussuhteessa henkilöstövuokrausyhtiöön. Ratkaisun perusteluissa käytettiin mm. lain esitöitä ja perustusvaliokunnan lausuntoja, joiden mukaan siirrettäessä julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutuminen voidaan varmistaa riittävällä tavalla siten, että asioiden käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja käsittely edellyttää toimimista virkavastuulla<sup>153</sup>. Lisäksi esitöiden mukaan säännös korostaa julkista hallintotehtävää hoitavan asiantuntemuksen ja koulutuksen merkitystä ja julkisen valvonnan asianmukaisuutta<sup>154</sup>.

Ratkaisussa tulkittiin myös perustusvaliokunnan lausuntoa<sup>155</sup>, jossa perustuslakivaliokunta totesi, että Hansel Oy:lle laissa säädettyjä tehtäviä ehdotettaessa lakiin on välttämätöntä lisätä säännös, joka edellyttää yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön sovellettavan rikosoikeudellista virkavastuuta hänen hoitaessaan julkisia hallintotehtäviä. Lisäksi hallinnon yleislakeja sovelletaan aina yksityisten hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun perusteella neuvonta Verohallinnossa kuuluu viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin ja on sen perusteella julkinen hallintotehtävä. Tämän vuoksi vuokratyövoimana käytettäviin työntekijöihin tulee soveltaa rikosoikeudellista virkavastuuta ja säännös asiasta tulee lisätä lainsäädäntöön.<sup>156</sup>

Hallintolain 23 §:n mukaan asioiden käsittelyn tulee olla viivytyksetöntä. Viranomaisen tulee määritellä toimialaansa kuuluvien asioiden käsittelyajat, ellei niille ole säädetty määräaika. Viranomaisella on hallintoasioiden käsittelyn osalta ratkaisuvollisuus, eli velvollisuus ratkaista toimivaltaansa kuuluvat asiat, jotka ovat tulleet vireille asiallisesti. Päätösten perusteluvollisuudesta säädetään hallintolain 45 §:ssä, jonka mukaan päätös on perusteltava ja perusteluissa on mainittava päätökseen sovelletut säännökset, sekä ne selvitykset, jotka ovat vaikuttaneet asian ratkaisuun.

Jos virkamies on esteellinen, hän ei saa osallistua asian käsittelyyn, eikä olla läsnä käsittelyn aikana. Esteellisyysperusteet on määritelty hallintolain 5 luvussa. Lain 28 §:ssä on esitetty kattavammin esteellisyysperusteet ja käsite *läheinen*. Virkamiehen tulee itse tunnistaa ja ratkaista esteellisyyssymys viipymättä, ellei esteellisyys koske

---

<sup>153</sup> PeVL 33/2004 vp, s.7; PeVL46/2002 vp, s. 10.

<sup>154</sup> HE 1/1998 vp, s. 179.

<sup>155</sup> PeVL 15/2019 vp, s. 3–4.

<sup>156</sup> Hallitus on 20.3.2025 antanut verohallinnon vuokratyöntekijöiden virkavastuuta koskevan esityksen HE 17/2025 vp.

monijäsenistä toimielintä, josta toimielin päättää (29 §). Esteellisyys voi toteutua mm. virkamiehen läheisen asianosaisuudella käsiteltävässä asiassa, jos virkamiehelle tai hänen läheiselleen voisi seurata merkittävää hyötyä tai haittaa ratkaisusta, tai luottamus virkamiehen puolueettomuuteen voisi muulla tavoin vaarantua. Läheisen käsite kattaa sukulaissuhteet, mutta myös henkilöt, joita voidaan pitää virkamiehelle muulla tavoin läheisenä.

Hallintolain 8 a luku sisältää hallintokantelun tekoa ja käsittelyä koskevat säädökset. Jokaisella on oikeus tehdä viranomaisesta, viranomaiseen palvelussuhteessa olevasta tai muuta hallintotehtävää hoitavasta henkilöstä hallintokantelu valvovalle viranomaiselle, jos kokee, että heidän menettelynsä tai velvollisuuksien hoito on ollut virheellistä tai lainvastaista. Valvovan viranomaisen tehtävänä on ryhtyä kantelun seurauksena toimenpiteisiin, jos niille on aihetta. Asia voidaan ratkaista tarvittaessa kiinnittämällä valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai lainmukaiseen menettelyyn, eli antamalla hallinnollista ohjausta (HL 53 c §). Myös huomautuksen antaminen on mahdollista, ellei teko ole niin vakava, että asiassa on ryhdyttävä virkamies- tai rikosoikeudelliseen menettelyyn. Kantelun tekijälle on ilmoitettava ratkaisusta, eikä siitä voi valittaa (53 d §). Hallintokanteluissa on useimmiten kyse tosiasiallisen virkavastuun toteuttamisesta, josta ei seuraa rikosoikeudellista vastuuta.

### 3.3.3 Julkisuuslaki

Jokaisella on perustuslain mukainen oikeus saada tietoa julkisista asiakirjoista tai tallenteista ja viranomaisten asiakirjat ovatkin lähtökohtaisesti julkisia, ellei niiden julkisuutta ole erikseen lailla rajoitettu (PL 12 §, julkisuusperiaate). Julkisuuslaissa tarkennetaan asiakirjojen julkisuutta ja määritellään myös rajoitukset asiakirjajulkisuudelle. Yleislakina se toteuttaa, tarkentaa ja rajaa oikeutta saada perustuslaissa säädettyä tietoa viranomaisten asiakirjoista, jotka ovat julkisia, ellei laissa ole säädetty toisin<sup>157</sup>.

---

<sup>157</sup> HE 30/1998 vp, s. 46.

Hallinnon julkisuusperiaatteen ja hallinnon läpinäkyvyyden tarkoituksena on parantaa viranomaistoiminnan avoimuutta, edistää kansalaisten osallistumismahdollisuuksia, antaa yksilöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja varojen käyttöä, vaikuttaa julkisen vallan käyttöön, sekä luoda siitä oma mielipiteensä. Lisäksi tarkoituksena on mahdollistaa jokaiselle omien oikeuksien ja etujen valvominen (JulkL 3 §).<sup>158</sup> Siten julkisuusperiaatetta voidaan pitää yhtenä viranomaisten toimintaa ohjaavana keskeisenä periaatteena, jota julkishallinnon tulee edistää. Viranomaisten on myös tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan, sekä huolehdittava yleisön tiedonsaannin kannalta keskeisten asiakirjojen saattamisesta yleisön saataville (JulkL 5 luku).

Julkisuuslaissa säädetään myös viranomaisen vaitiolovelvollisuudesta, sekä viranomaisen velvollisuuksista asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi. Julkisuuslain 5 §:n mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan sellaista viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai viranomaisen palveluksessa oleva on laatinut, joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen tehtäviin tai toimialaan kuuluvassa asiassa. Viranomaisen asiakirja voi olla myös laadittu viranomaisen toimeksiannon seurauksena, annettu viranomaiselle toimeksiannon takia, tai annettu muuten viranomaisen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten (JulkL 5 §).

Viranomainen on velvollinen edistämään hallinnon avoimuutta, minkä vuoksi julkisuuslain ja asiakirjapyyntöjen menettelysäännösten tunteminen on tärkeää julkishallinnossa. Hallinnon asiakas, eli kuka tahansa, on oikeutettu saamaan viranomaiselta tietoa julkisesta viranomaisen asiakirjasta (JulkL 9 §). Jokainen voi pyytää viranomaiselta tietoa viranomaisen asiakirjasta asiakirjapyyntön, eli tietopyynnön avulla. Tiedon pyytäjän ei tarvitse kertoa henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tähän ole erityistä syytä tiettyjen edellytysten täyttymiseksi.

---

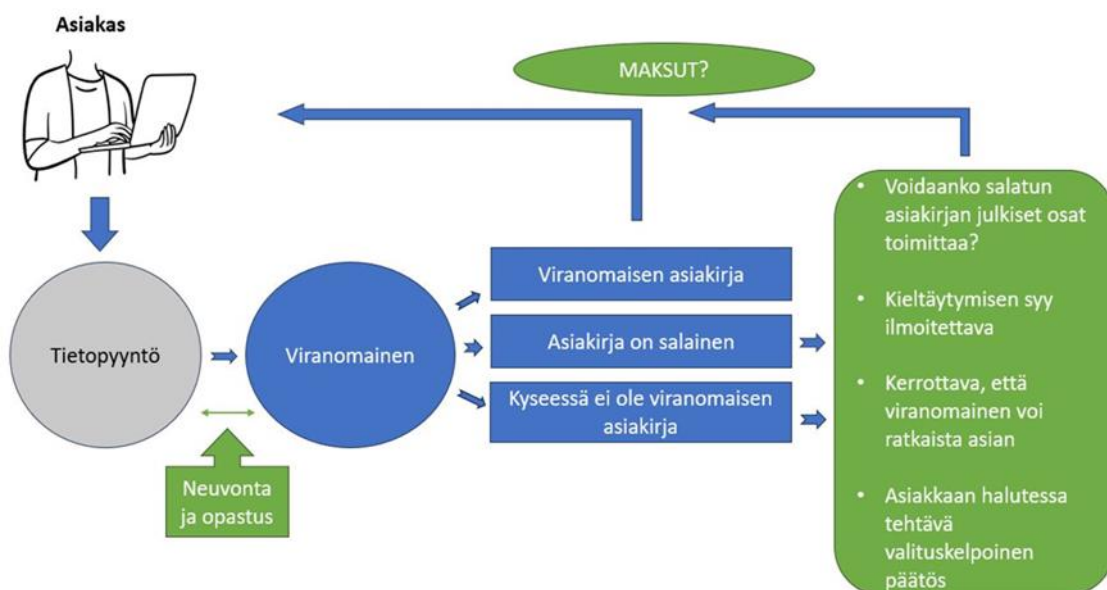
<sup>158</sup> Ks. myös Mäenpää, 2020b, luku 1.3.

Suurimmat ongelmat julkisuuslain toteuttamisessa vaikuttavat liittyvän asiakirjapyyntöjen käsittelyyn ja lainmukaisiin menettelytapoihin<sup>159</sup>. Tämä saattaa johtua viranomaisten osaamattomuudesta tai varovaisuudesta, minkä perusteella asiakirjapyyntöön ei vastata ollenkaan, asiakirjoja ei luovuteta, tai asiakirjoja tulkitaan salassa pidettäviksi ilman lain mukaista perustetta. Salassa pidettävän asiakirjan luovuttaminen ja vaitiolovelvollisuuden rikkominen on rangaistavaa (JulkL 35 §), joten asiakirjapyyntöjä käsittelevät virkamiehet saattavat olla huolissaan omasta oikeusturvastaan, ellei julkisuuslain tunteminen ole riittävällä tasolla. Tosin salassa pidettävistäkin asiakirjoista tulisi antaa pyytäjälle ne tiedot, jotka eivät ole salaisia. Tämän, tai laajojen asiakirjapyyntöjen takia pyynnöt saattavat olla myös viranomaisia työllistäviä siten, että niitä ei saada toimitettua pyytäjälle lain velvoittamassa aikataulussa.

Julkisuuslain 4 luvun mukaan viranomaisen on avustettava pyytäjää yksilöimään hänen haluamansa asiakirja. Jos tietoa ei voida antaa pyytäjälle esim. asiakirjan salassapitovelvoitteen vuoksi, viranomaisen on ilmoitettava kieltäytymisen syy. Lisäksi pyytäjälle on kerrottava, että viranomainen voi ratkaista asian ja tiedusteltava haluaako asiakas näin toimittavan. Asiakkaan halutessa siirtää asia viranomaisen ratkaistavaksi, viranomaisen tulee antaa asiaa koskien valituskelpoinen päätös sekä tieto mahdollisista käsittelyn takia perittävästä maksuista. Asiakirjaa ei voida pitää salaisena ilman lain mukaista perustetta. Alla olevan kuvan avulla pyrin havainnollistamaan asiakirjapyyntöihin liittyvää lainmukaista menettelyä viranomaisessa.

---

<sup>159</sup> EOAK, 2024a, s 114.



**Kuvio 3.** Lainmukainen menettelytapa asiakirjapyyntöjen käsittelyssä.

Valituskelpoisen päätöksen antamisella on merkitystä hallinnon asiakkaan oikeusturvan kannalta. Jos hän ei saa valituskelpoista ratkaisua asiaan, hänellä ei ole käytettävänä oikeusturvakeinoa, eli mahdollisuutta saattaa asiaa tuomioistuimen käsittelyyn. Tällaisissa tapauksissa ainoaksi mahdollisuudeksi jää asian saattaminen laillisuusvalvojen käsiteltäväksi hallintokantelun avulla. Laillisuusvalvonnan avulla ei kuitenkaan voida muuttaa viranomaisten päätöksiä, ainoastaan huomauttaa viranomaisen lainvastaisesta toiminnasta.

Julkisuuslakia uudistetaan parhaillaan. Uudistuksen tarkoituksena on laajentaa lain soveltamisalaa, vastata digitalisaation tuomiin haasteisiin sekä puuttua monitulkintaisiin kohtiin siten, että lain soveltaminen olisi selkeämpää<sup>160</sup>. Uudistuksen oli tarkoitus valmistua alkuvuodesta 2025, mutta muuttuneen turvallisuusympäristön vuoksi lakimuutokseen otetaan mukaan myös salassapitoperusteiden päivittäminen. Tämän vuoksi uudistus siirtyy seuraavalle hallituskaudelle<sup>161</sup>.

<sup>160</sup> OM, 2020; OM, 2023, s. 3.

<sup>161</sup> OM, 2025.

### 3.3.4 Laillisuusvalvonta

Oikeudellisen ja säännellyn virkavastuun lisäksi virkamiehillä on niin kutsuttu tosiasiallinen virkavastuu, johon kuuluu hyvän hallintotavan ja virkamiesmoraalin noudattaminen. Tosiasiallinen virkavastuu ei kuitenkaan sisällä rikosoikeudellisia seuraamuksia, mutta hyvän hallintotavan vastainen toiminta voi johtaa esihenkilön tai laillisuusvalvojan antamaan huomautukseen tai neuvontaan.<sup>162</sup> Julkista tehtävää hoitavan toiminnasta voi myös kannella hallintokantelulla valvovalle viranomaiselle. Hallintokantelun seurauksena voi olla hallinnollinen ohjaus ja huomion kiinnittäminen lainmukaiseen menettelyyn tai kirjallinen huomautus, ellei kyseeseen tule vakavammat seuraamukset, jolloin kantelun käsittely raukeaa (HL 57 c §).

Lainvastaisiin tai virheellisiin menettelyihin virkatoimissa voidaan puuttua laillisuusvalvonnan, kurinpitomenettelyn tai rikosprosessin keinoin. Ylimmät laillisuusvalvojat, oikeusasiamies ja oikeuskansleri, tutkivat viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta, lakien noudattamista ja virkavelvollisuuksien täyttämistä, sekä pyrkivät turvaamaan hyvän hallinnon sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Rikosprosessissa syyttäjän tehtävänä on huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta ja poliisin tehtävänä on rikosten paljastaminen, selvittäminen ja rikosten saattaminen syyteharkintaan (poliisilaki 1:1). Julkishallinnon työntekijöiden toimia valvovat myös erityisvalvontaviranomaiset, aluehallintoviranomaiset sekä poliisi ja kansalaiset. Useimmiten valvonta tai esitutkinta alkaakin kansalaisen tekemästä kantelun tai rikosilmoituksen seurauksena.<sup>163</sup>

Ylimmät laillisuusvalvojat, oikeusasiamies ja oikeuskansleri, ovat joutuneet usein puuttumaan julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon toteutumiseen julkishallinnossa. Laillisuusvalvonnassa puutteita on havaittu kanteluiden perusteella etenkin viranomaisten kohtuuttoman pitkissä käsittelyajoissa sekä lainvastaisessa tietopyyntöjen käsittelyssä.<sup>164</sup> Ylimmät laillisuusvalvojat voivat ottaa valvontaansa kuuluvia asioita

---

<sup>162</sup> Bruun & muut, 1995, s. 212.

<sup>163</sup> Puumalainen, 2022. s. 18–22.

<sup>164</sup> EOAK, 2024a, s. 114.

käsiteltäväkseen, sekä suorittaa tarkastuksia myös omasta aloitteestaan. Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävistä säädetään laissa valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000), laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002), sekä laissa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (330/2022).

Oikeuskansleri voi puuttua myös rakenteellisiin ongelmiin, eli valvoa oikeuksien toteutumisen yleisiä edellytyksiä hallitusvallan käytössä, sekä hallitusvallan vastuulle kuuluvissa asioissa. Oikeuskansleri on todennut tarkastustoiminnan merkityksestä seuraavaa: *”Tärkeää on kuitenkin hahmottaa niitä rakenteita, olosuhteita, tunnelmia ja edellytyksiä, joissa julkista toimintaa harjoitetaan. Rakenteellinen näkökulma on silloin olennainen: jos virkamiehet eivät täytä velvollisuuttansa, niin selittääkö sitä jokin esimerkiksi ohjeistuksessa, voimavaroissa, toimintakulttuurissa, osaamisessa taikka johtamisessa. Tällaisessa näkökulmassa yksittäisillä virheillä voi olla toisinaan arvokas, laajempia yhteyksiä luova merkitys<sup>165</sup>”,* sekä *”Miten virkamiehet täyttävät velvollisuutensa” pitää sisällään ensiksikin lain noudattamisen: noudattavatko virkamiehet laissa säädettyjä käsittelyaikoja ja perustelevatko he päätöksensä asianmukaisesti. Tähän nivoutuu myös voimavarojen kohdentaminen ja riittävyys, työhyvinvointi, työtilojen terveellisyys ja turvallisuus<sup>166</sup>.*

Oikeuskanslerin toteamusten taustalla on se, että esim. lainvastaisten tai huolimattomasti tehtyjen virkatoimien ja päätösten taustalla saattaa olla laajempia syitä, kuin mihin yksittäinen työntekijä voi vaikuttaa. Priorisointi-, turvallisuus- ja osaamiskysymykset ovat asioita, joiden toteuttaminen ja parantaminen on mahdollista organisaation ylemmällä tasolla. Työnantaja ja esihenkilöt voivat myös pyrkiä vaikuttamaan resurssien kohdentamiseen siten, ettei kiireestä tai henkilöstövajeesta aiheutuvia virheitä syntyisi. Tällaisia rakenteellisia puutteita havaitessaan ylin laillisuusvalvoja voi edellyttää viranomaisilta

---

<sup>165</sup> OKV, 2011, s. 20; OKV 2024, s. 26–27.

<sup>166</sup> OKV, 2011, s. 18.

selvitystä asianmukaisista ja riittävästä toimista, joiden avulla tilannetta pyritään korjaamaan<sup>167</sup>.

Lainsäädännön lisäksi julkishallinnon työntekijän tulisi noudattaa valtionhallinnon yhteisiä arvoja ja virkamiesetiikkaa, koska ne toimivat perustana hyvälle hallintotavalle ja virkamiestoiminnalle sekä parantavat luottamusta julkiseen hallintoon. Tällaisina arvoina pidetään avoimuutta, tuloksellista toimintaa, laadukkuutta ja vahvaa asiantuntemusta, luottamusta, palveluperiaatetta, puolueellisuutta, riippumattomuutta sekä vastuullisuutta<sup>168</sup>.

### 3.4 Virkavelvollisuudet ja virkavastuu

Perustuslain 2.3 §:n mukaisesti kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Virkamiehellä on velvollisuus ottaa selvää toimintaansa ja toimialaansa liittyvistä ja alalla vallitsevista sitovista oikeusnormeista ja sääntelystä, koska jokainen virkamies on vastuussa omista virkatoimistaan ja laiminlyönneistään (PL 118 §). Velvollisuuden asteeseen saattaa vaikuttaa henkilön vastuuasema, työnjako sekä lainopillinen koulutus tai sen puute<sup>169</sup>. Virkamiesten tärkein velvollisuus on virantoimitusvelvollisuus, eli virkatehtävien tehokas ja asianmukainen hoitaminen. Virkatehtävien hoitamisen lisäksi se sisältää velvollisuuden noudattaa työnjohtoa ja työnvalvontaa koskevia määräyksiä virkamieslain mukaisesti, mutta siihen voidaan liittää myös vaatimuksia toiminnan lainmukaisuudesta, sekä hyvään hallintoon kuuluvien velvoitteiden noudattamisesta.<sup>170</sup> Virkavelvollisuudet perustuvat yksilöiden suojaamiseen julkisen vallan käytön mielivallalta.

Lain mukaan työntekijöiden on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti, viivytyksettä, sekä säännöksiä ja määräyksiä noudattaen (VVL 14 § & ViranhaltijaL 17 §). Työntekijä on

---

<sup>167</sup> OKV, 2024, s. 35

<sup>168</sup> VM, 2005, s. 7.

<sup>169</sup> HE 44/2002 vp, s. 97.

<sup>170</sup> Husa & Pohjolainen, 2014 s. 304–305; Seppälä, 2022, s. 10.

velvollinen noudattamaan työnantajan antamia työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Työntekijän ja työnantajan välillä on lojaliteettivelvollisuus, joka tarkoittaa velvollisuutta toimia toistensa edun mukaisesti. Lojaliteettivelvollisuus on mainittu mm. työsopimuslaissa ja velvollisuuden rikkomisella saattaa olla merkitystä esimerkiksi irtisanomismenettelyssä, jos työntekijä on toimillaan aiheuttanut vahinkoa työnantajan edulle.

Organisaation sisäisissä työjärjestyksissä, määräyksissä ja hallinto- tai johtosäännöissä on usein organisoitu eri tehtävissä toimivien henkilöiden vastuu- ja tehtäväalueet. Virkamiesten tulee virkamieslain mukaan noudattaa kirjallisia sekä suullisia työnjohto- ja valvontamääräyksiä, jotka koskevat virkatehtävien hoitamista. Tällainen määräys, eli virkakäsky, voi olla luonteeltaan esimerkiksi työjärjestys, ohje- tai johtosääntö tai sisäinen pysyväismääräys<sup>171</sup>. Työnjohtoa tai työnvalvontaa koskevien virkakäskyjen mukaan toimimatta jättäminen on virkavirhe, toisin kuin muut menettely- tai toimintaohjeet, joiden noudattaminen ei sido työntekijää samalla tavoin oikeudellisesti tai virkavelvollisuuden osalta<sup>172</sup>.

Toisaalta sisäisten ohjeidenkin tulee olla lainmukaisia, eikä esimerkiksi päätöksiä voi perustella sisäisillä ohjeilla, ellei perusteluissa viitata lainsäädäntöön, jota tapauksessa on sovellettu<sup>173</sup>. Virkakäskyt eivät kuitenkaan voi perustaa toimivaltaa tai tehtäviä, jotka eivät kuulu virkamiehen suoritettaviksi, eikä selkeästi lainvastaisia esihenkilön käskyjä pidä noudattaa.<sup>174</sup> Useimmiten työnjohto- ja valvontamääräykset liittyvät kuitenkin työtehtävien suorittamistapaan, ja koskevat töiden järjestelyä, laatua, aikaa tai laajuutta<sup>175</sup>.

Virkavastuusäännöksellä on kytkentä myös perustuslain 21 §:ssä säädettyihin hyvän hallinnon takeisiin, mutta virkavastuun kantajan tulee olla yksilöitävissä ja todennettavissa

---

<sup>171</sup> Bruun & muut, 1995, s. 144–145.

<sup>172</sup> Bruun & muut, 1995, s. 144–145.

<sup>173</sup> Seppälä, 2021, s. 51.

<sup>174</sup> Bruun & muut, 1995, s. 145–147.

<sup>175</sup> Bruun & muut, 1995, s. 145.

yksiselitteisesti, jotta virkavastuu on konkreettisesti kohdennettavissa<sup>176</sup>. Myös erilaisiin säännöksiin ja määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden on oltava määriteltävissä ja ennakoitavissa<sup>177</sup>. Tähän liittyy myös sääntelyn selkeys, koska selkeiden säännösten ja virkavelvollisuuksien vastainen toiminta on moitittavuudeltaan ankarampaa kuin tilanteissa, joissa sääntely tai vastuut eivät ole selkeitä. Lainsäädännön lisäksi virkavelvollisuuksia määrittävää sääntelyä löytyy julkishallinnon organisaatioiden työjärjestyksistä ja hallintosäännöistä.

Virkarikosten osalta huolellisuusvelvollisuus rajautuu tehtävään liittyvien määräysten ja säännösten noudattamiseen<sup>178</sup>. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen (RL 3:1) mukaan vastuu edellyttää sitä, että tämän sääntöihin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden sisältö ilmenee jostakin muustakin säännöksestä rikoslain 40 luvun 10 §:n lisäksi. Näiden säännösten tai määräysten tulee olla selviä, sekä ennakoitavissa, koska laillisuusperiaatteen tavoitteena on oikeusturvan ja ennakoitavan laintulkinnan takaaminen.<sup>179</sup> Tapanin ja muiden mukaan rikosvastuun määrittäminen voi olla hankalaa sellaisissa tehtävissä, joissa huolellisuuden tason määrittävät alalla vakiintuneet käytännöt tai koulutuksen tuottama osaaminen. Konkreettisen vastuun määrittymiseen liittyy usein tosiasiallinen työnkuva ja perehdytys. Tämän vuoksi huolellisuusvelvoitteisiin liittyvien työnjako- ja vastuualueiden tulisi ilmetä organisaation ohje- tai johtosäännöistä.<sup>180</sup>

Virkamiehen asema voi toimia sekä vastuuta lisäävänä, että lieventävänä asiana. Virheisiin suhtaudutaan sitä ankarammin, mitä itsenäisemmät toimivaltuudet virkamiehellä on, mutta myös virkatehtävien laadulla, sekä teon luottamusta vaarantavalla vaikutuksella on merkitystä virheen tai laiminlyönnin haitallisuutta ja vahingollisuutta arvioitaessa.<sup>181</sup> Tuottamuksellisissa virkarikoksissa arvioidaan tekijän menettelyn huolellisuutta eli sitä,

---

<sup>176</sup> Voutilainen & Ouli, 2023, s. 53.

<sup>177</sup> KKO:2023:17.

<sup>178</sup> Tapani & muut, 2019, s. 319.

<sup>179</sup> HE 44/2002 vp, s. 29–34; KKO 2018:90.

<sup>180</sup> Tapani & muut, 2019, s. 320.

<sup>181</sup> Mäntylä & muut, 2022, s. 21.

onko toimittu olosuhteiden ja huolellisuusvelvoitteen edellyttämällä tavalla. Tuottamuksellisuus voi olla tahallista, taitamatonta tai tiedostamatonta ja rangaistusvastuu tiedostamattomastakin tuottamuksesta edellyttää virkamieheltä tilaisuutta toimia toisin.<sup>182</sup> Vähäisinä ei yleensä pidetä virkavelvollisuuden rikkomisia, jotka ilmentävät välinpitämättömyyttä, saattavat aiheuttaa merkittäviä riskejä tai kohdistuvat perus- ja ihmisoikeuksien ydinalueille.<sup>183</sup>

Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä KKO:2022:31 kärjätuomarin todettiin syyllistyneen tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen, sillä hän oli virkatoimissaan laiminlyönyt velvollisuutensa haasteen antamiseen viipymättä rikosasiassa (Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 5 luku 8 §), sekä tuominnut henkilön rikoksesta, jonka syyteoikeus oli ehtinyt vanhentua. Teon vähäisyyttä arvioitaessa otettiin huomioon se, että kyseessä oli ollut tuomarin virkaan keskeisesti liittyvä selkeä sääntely ja velvollisuus. Myös toiminnan seurauksena tapahtunutta vanhentuneesta rikoksesta rankaisemista pidettiin vakavana virheenä, joka voi heikentää luottamusta virkatoiminnan asianmukaisuuteen. Korkein oikeus ei pitänyt tekoa sinänsä vähäisenä, mutta totesi, ettei teko aiheuttanut suurempaa vaaraa, eikä kärjätuomarin virheellisesti antamaa tuomiota ehditty panna täytäntöön. Korkein oikeus ei muuttanut aiempaa hovioikeuden tuomion lopputulosta, jossa seuraamukseksi oli tuomittu varoitus. Korkein oikeus perusteli ratkaisuaan aiemmalla rangaistuskäytännöllä vastaavan kaltaisissa rikoksissa.

Ratkaisussa otettiin huomioon rikoslain 40 luvun 10 §, jonka mukaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta voidaan rangaista silloin, kun virkamies rikkoo huolimattomuudesta muulla kuin 40 luvun 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla virkatoiminnan säännöksiin tai määräyksiin perustuvaa virkavelvollisuuttaan, eikä tekoa voida pitää kokonaisuutena arvostellen vähäisenä. Tällaisesta rikoksesta voidaan tuomita varoitukseen tai sakkoon. Vähäisiksi katsottavista virkavelvollisuuden rikkomuksista ei rangaista ollenkaan virkarikoksina.

Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen tulee käyttäytyä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Käyttäytymisvelvoitteiden rikkominen saattaa johtaa

---

<sup>182</sup> HE 44/2002 vp, s. 95–96.

<sup>183</sup> Mäntylä & muut, 2022, s. 21–22.; KKO 2018:90. Korkeimman oikeuden ratkaisussa (KKO 2018:90) oli kyse kunnan johtavan rakennustarkastajan valvontavastuun laiminlyönnistä tapauksessa, jossa maneesin sortuminen aiheutti yhden henkilön kuoleman, sekä neljän henkilön vammautumisen.

virkamies- tai rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Useimmiten käyttäytymisvelvoitetta punnitaan sen perusteella, onko käytös tai toiminta vaarantanut luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan, mutta käyttäytymisvelvollisuuden sisältöä ei ole määritelty tarkemmin laissa. Apulaisoikeusasiamies onkin esittänyt tältä osin lain täsmentämistä<sup>184</sup>. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun mukaan esimerkiksi virkamiehen sananvapaus on suppeimmillaan silloin, kun hän toimii työtehtävissään työnantajan edustajana<sup>185</sup>.

Ylimmillä virkamiehillä, poliiseilla, rajavartijoilla ja ammattisotilailla on lain mukaan muita julkishallinnon työntekijöitä korostetumpi velvollisuus käyttäytyä virassaan ja vapaa-ajallaan siten, ettei käytös vaaranna luottamusta heille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon (mm. Laki poliisin hallinnosta, 15 f § & laki puolustusvoimista 551/2007, 42 §). Käyttäytymisen arvioinnissa otetaan huomioon virkamiehen tehtävä ja asema. Vapaa-ajalla tapahtunut epäasiallinen toiminta tai rikokset saattavat tulla arvioitaviksi myös virkavastuun näkökulmasta, mutta teoilla tulee yleensä olla selkeä yhteys virkatehtävien hoitoon, jotta virkamiesoikeudelliset seuraukset voisivat toteutua. Seuraavassa Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa on kyse poliisina toimineen virkamiehen virkavelvollisuuden rikkomista seuranneesta irtisanomisesta.

KHO:n päätöksessä 2015:3049 selvitettiin, oliko suojelupoliisissa työskennelleen virkamiehen irtisanomiselle ollut asianmukainen ja painava syy. Virkamies valitti irtisanomisesta virkamieslautankunnan käsittelyn jälkeen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Suojelupoliisissa työskennellyt virkamies oli rikkonut virkavelvollisuuksiaan ja harrastamalla seksiä seuranhakupalstalta löytämänsä satunnaisen henkilön kanssa toistuvasti työaikana ja työautossa. Hänet oli tuomittu ennen irtisanomista sakkorangaistukseen virkavelvollisuuden rikkomisesta. Irtisanomisen perusteena oli salaisia tehtäviä koskevien tietojen paljastumisen vaara, jos virkamies olisi joutunut kiristyksen tai laittoman tiedonhankinnan kohteeksi. Toteutuessaan tämä olisi voinut aiheuttaa vakavaa haittaa Suojelupoliisin toiminnalle, mutta myös valtion turvallisuudelle ja lisäksi toiminta oli ollut omiaan vaarantamaan luottamusta poliisin toimintaan, sekä tehtävien asianmukaiseen hoitoon.

Virkamies toimi työssään myös johtotehtävissä ja vastasi siten alaistensa työturvallisuudesta. Tätä pidettiin toiminnan moitittavuutta lisäävänä seikkana. Irtisanottu virkamies vetosi itse todistelullaan hyperseksuaalisen häiriön sairastamiseen, jonka vuoksi hänet olisi tullut ohjata hoitoon, eikä sitä olisi saanut käyttää irtisanomisperusteena. Tätä ei kuitenkaan ollut huomioitu irtisanomismenettelyssä. Suojelupoliisin selvityksen mukaan

---

<sup>184</sup> EOAK, 2024b.

<sup>185</sup> EOAK/5000/2023, s. 26.

virkamiehen toiminta oli vaarantanut luottamuksen poliisin tehtävien asianmukaiseen hoitoon, mutta hänellä oli ollut mahdollisuus toimia myös siten, ettei tehtävien asianmukainen hoito olisi vaarantunut. Aiempien perusteluiden ja selvityksen perusteella korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen.

Tapauksessa huomioitiin valtion virkamieslain velvoite käyttäytyä aseman ja tehtävien edellyttämällä tavalla (14.2 §), sekä poliisilain 9 c §, jonka mukaan poliisimiehen on käytettävä siten, ettei käytös ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisitehtävien asianmukaiseen hoitoon. Lisäksi virkamies oli saanut tulokaskoulutuksessa tietoa tiedustelutoimintaan liittyvistä riskeistä ja kiristys- tai painostamiskeinoista, joissa voidaan hyödyntää tunteisiin vetoamista tai viehätysvoimaa, joten valittajan oli täytynyt olla tietoinen riskeistä koulutuksensa perusteella. Virkamies oli myös paljastanut itsestään seikkoja, joiden perusteella hänen voitiin päätellä työskentelevän Suojelupoliisissa. Virkamies oli siten pyrkinyt hyödyntämään poliisia kohden tunnettua luottamusta sitä vaarantaen, mikä oli ollut käyttäytymisvelvollisuuden vastaista. Tämän vuoksi irtisanomisen syynä ei ollut virkamiehen sairaus, vaan virkavelvollisuuksien rikkominen.<sup>186</sup>

### 3.4.1 Virkavastuu

Kuten tämän tutkielman johdantoluvussa mainittiin, virkamiehen virkavastuu on tavallisen työntekijän vastuuta ankarampi ja pitää sisällään niin rikosoikeudellisen vastuun, hallinnollisessa menettelyssä toteutettavan virkavastuun, kuin vahingonkorvausvastuunkin. Virkamiesten rikosoikeudellisesta vastuusta säädetään pääosin rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksissä ja niiden kohdalla rangaistuksen tuomitsee yleinen tuomioistuin.<sup>187</sup> Tällaisia ovat lahjusrikokset, virkasalaisuuden rikkomiset, virka-aseman väärinkäyttörিকokset sekä virkavelvollisuuden rikkomiseen liittyvät rikokset. Rikoslain 2 luvusta löytyy lisäksi sääntelyä viraltapanoseuraamuksista.

---

<sup>186</sup> KHO 2015:3049.

<sup>187</sup> HE 291/1993 vp, s. 7.

Hallinnollisessa menettelyssä toteutettava virkavastuu tarkoittaa tosiasialliseen virkavastuuseen ja virkamiesoikeudellisiin vastuisiin liittyvää menettelyä, eli se voi koskea hallintokantelua tai virkamiehen virheellisen toiminnan seurauksia työssään. Hallinnollisessa menettelyssä toteutettava virkavastuu edellyttää sitä, ettei virkavelvollisuuksien vastainen teko tai laiminlyönti ole rikosoikeudellisesti rangaistavaa tai vahingonkorvausvastuuta aiheuttavaa, jolloin asia tulisi käsitellä rikosmenettelyssä<sup>188</sup>. Rikosoikeudellinen rangaistus ei kuitenkaan ole esteenä myös hallinnollisen seuraamuksen määrittämiselle samasta teosta.

Hallinnollisen virkavastuun toteutumisesta ja hallinnollisesta menettelystä päättää se viranomainen, jolla on toimivaltaa hallinnollisen seuraamuksen määrittämiseksi. Hallinnollisen menettelyn seurauksena virkamiehelle voidaan antaa hallinnollista opastusta, neuvontaa tai huomautus. Virkavelvollisuuden rikkomisen seurauksena viranomaisen antama kirjallinen varoitus tai virkasuhteen päättämiseen tai purkamiseen liittyvät toimet ovat viranomaisen hallinnonsisäistä menettelyä<sup>189</sup> (VVL 6-7 luvut & ViranhaltijaL 8 luku).

Rikoslainsäädännössä virkamiehellä tarkoitetaan henkilöä, joka on virka- tai siihen verrattavissa olevassa palvelussuhteessa julkishallintoon, mutta myös luottamushenkilöitä (kansanedustajan tehtävää lukuun ottamatta), sekä julkisyhteisöjen työntekijöitä, jotka käyttävät tehtävässään julkista valtaa. Jos tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä, virkavastuu on suppeampi. Virkavastuun soveltamisen alaisuuteen kuuluu siten sekä virkattä työsuhteista henkilökuntaa ja lisäksi valtion liikelaitosten työsuhteiset työntekijät.<sup>190</sup> Virkamiesten ja julkishallinnon työntekijöiden lisäksi myös luottamushenkilöiden toimintaa koskee virkavastuu, ja he ovat rikosoikeudellisessa virkavastuussa tekemistään päätöksistä. Tämän vuoksi säännöksistä ja määräyksistä tulisi tehtävään liittyvän perehdyttämisen jälkeen selvittää riittävällä tavalla myös julkiseen luottamustehtävään liittyvät

---

<sup>188</sup> HE 50/2022 vp, s. 11.

<sup>189</sup> Koskinen & Kulla, 2019, s. 133–134.

<sup>190</sup> Muukkonen, 2024, s. 25.

velvollisuudet ja mahdollisen rangaistusvastuun arvioiminen tilanteissa, joissa velvollisuuksia on rikottu<sup>191</sup>.

Rikoslain säännöksiä ei sovelleta samoin virkamiehiin ja julkishallinnon työntekijöihin esim. viraltapanoseurauksen osalta, jota sovelletaan vain virkasuhteiseen henkilöstöön (RL 14:12:2), eikä se koske työsuhteita. Lisäksi julkista luottamustehtävää hoitavalla on laajempi, virkavastuun mukainen rikosoikeudellinen vastuu verrattuna julkishallinnon työsuhteisiin työntekijöihin (RL 40:12:1).<sup>192</sup> Virkavastuu voi perustua myös muuhun kuin rikoslakiin, kuten valtioneuvoston jäsenten osalta, joiden virkavastuu perustuu perustuslakiin (114–116 §), vaikka tuolloinkin rangaistavuuden edellytyksenä on jonkin muun laissa olevan rikostunnusmerkistön toteutuminen.<sup>193</sup> Rikosoikeudellisesta virkavastuusta on mahdollista säätää myös erikseen, joten vastuu saattaa koskea muitakin, kuin rikoslaisissa määriteltyjä henkilöryhmiä (RL 40:12.6).

Julkisten hallintotehtävien ulkoistamiskehitys on vaikuttanut siihen, että julkisyhteisöjen työntekijöitä koskeva suppeampi rikosoikeudellinen virkavastuu halutaan saattaa samalle tasolle kuin muillakin virkamiehillä. Tavoitteena on se, että rikoslain 40 luvun virkarikossäännökset koskisivat jatkossa julkisen tehtävän- sekä julkisen hallintotehtävän hoitamista nykylaissa mainitun julkisen vallan käytön sijaan. Ehdotuksen mukainen muutos koskisi jokaista, joka on osa julkishallintoa sen laajassa mittakaavassa. Oikeusministeriön julkaiseman lausuntotiivistelmän mukaan muutokselle on vahva kannatus lain yhdenvertaisuuteen, selkeyteen ja johdonmukaisuuteen perustuen, mutta toteutuessaan julkisen tehtävän tai julkisen hallintotehtävän sisältö tulisi määritellä tarkasti.<sup>194</sup>

Suppean ja laajan virkavastuun eroa voisi yksinkertaistaen pyrkiä kuvaamaan siten, että jos muiden kuin virkasuhteessa olevien työntekijöiden työtehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä, heitä koskee siltä osin laajempi virkavastuu, jonka seurauksena heihin

---

<sup>191</sup> KKO: 2023:17.

<sup>192</sup> Muukkonen 2024, s. 27.

<sup>193</sup> Muukkonen, 2024, s. 34.

<sup>194</sup> OM, 2024, s. 6–9.

sovelletaan lahjusrikoksen ja virkasalaisuuden rikkomista koskevien tunnusmerkistöjen lisäksi myös virka-aseman väärinkäyttöön ja virkavelvollisuuden rikkomiseen liittyviä tunnusmerkistöjä. Jälkimmäisiä ei sovelleta, ellei julkista valtaa käytetä, ja virkavastuu määräytyy silloin työntekijän aseman perusteella, kun taas laajemmassa virkavastuussa vastuu voi toteutua henkilön tehtävien ja toimivaltuuksien vuoksi.<sup>195</sup> Virkasuhteisilla on laaja rikosoikeudellinen virkavastuu.

Virkamiesten virka-asemaan, -velvollisuuksiin ja niitä koskevaan moitittavaan tai rangaistavaan menettelyyn liittyviä normeja löytyy myös muusta virkamiehiä ja viranhaltijoita koskevasta lainsäädännöstä. Viranomaisten, virkamiesten ja viranhaltijoiden yleisistä velvollisuuksista säädetään valtion virkamieslain ja viranhaltijalain 4 luvuissa. Virkamiehillä on mm. velvollisuus kieltäytyä vaatimasta, hyväksymästä ja vastaanottamasta selaista etua, joka voisi heikentää luottamusta viranomaisen toiminnan puolueettomuuteen, objektiivisuuteen tai riippumattomuuteen. (VVL 15 § & ViranhaltijaL 17 §)<sup>196</sup>. Rikoslaisissa lahjusrikoksista säädetään 40 luvun 1–3 §:issä ja ne koskevat virkamiesten lisäksi myös julkishallinnon työsuhteisista työntekijöistä (RL 40:12.2).

Hallintolain säännökset velvoittavat myös virkamiehiä, vaikka sääntelyn avoimuuden takia käyttäytymisnormit jäävät usein harkinnanvaraisiksi rikosoikeudellisen vastuun osalta<sup>197</sup>. Hallinnon oikeusperiaatteiden noudattaminen kuuluu virkavelvollisuuksiin, joten virkavastuun toteutuminen on mahdollista tilanteissa, joissa menettely on ollut oikeusperiaatteiden vastaista. Hallintotuomioistuimessa oikeusperiaatteiden, kuten lainsäädännön tavoitteiden vastainen menettely, voidaan tulkita esim. harkintavallan väärinkäyttönä, mutta tämä edellyttää, että viranomaisella on todennettavasti ollut harkintavaltaa asian ratkaisemisessa.<sup>198</sup> Osa rangaistavaa käyttäytymistä kuvaavista, muualla kuin esim. rikoslain 40 luvussa mainituista säännöksistä, on niin kutsuttuja

---

<sup>195</sup> Muukkonen, 2024, s. 39–41.

<sup>196</sup> Bruun & muut, 1995, s. 154.

<sup>197</sup> KKO:2023:17.

<sup>198</sup> Mäenpää, 2023, s. 154–155 & 164.

blankettinormeja. Blankorangaistustekniikka tarkoittaa sitä, että moitittavan tai rangaistavan teon menettelyn kuvaus ja rangaistusuhka on erotettu toisistaan.<sup>199</sup>

Virkavelvollisuuden rikkomisella tarkoitetaan tahallista virkatoiminnassa noudatettavien ja virkavelvollisuuksiin perustuvien säännösten tai määräysten rikkomista, jos tekoa ei voi katsoa vähäiseksi sen haitallisuus, vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat kokonaisuutena arvioiden (RL 40:9). Tällaisena voidaan pitää mitä tahansa virkamiehen toimintaa tai laiminlyöntiä, joka on virkavelvollisuuksien vastaista, ellei siitä ole rangaistussäädöksiä muussa rikoslain 40 luvun säädöksessä. Virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistöä voidaan soveltaa kussakin tapauksessa kyseessä olevan henkilön tehtävien ja velvollisuuksien perusteella, mutta vähäisistä teoista tai laiminlyönneistä ei seuraa rangaistusta.<sup>200</sup> Jos velvollisuuksien rikkominen on olennaista tai jatkuvaa ja osoittaa henkilön olevan ilmeisen sopimaton tehtäväänsä, voidaan virkamies tuomita myös viralta pantavaksi (40:9.2). Viraltapano ei ole kuitenkaan mahdollista julkishallinnon työsuhteisen työntekijän kohdalla<sup>201</sup>.

Turun hovioikeus on ratkaisussaan 18/110250 todennut vastaajana toimineen osastonhoitajan olevan syytön tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen, josta häntä syytettiin. Hän ei ollut tarkastanut palkkaamansa sijaisen virallista tutkintotodistusta ja Valviran ammatinharjoittamislupaa. Näyttönä tapauksessa esitettiin osastonhoitajan henkilökohtainen perehdytysuunnitelma, jonka mukaan kohdat ”henkilötietojen anto, todistusten ja rekisterimerkintöjen tarkastaminen, tarvittavat terveystodistukset, sekä viranhaltijan toiminta: juridinen ympäristöjä virkamiesvastuu, keskeinen lainsäädäntö, johto- ja toimintasäännöt” olivat vielä suorittamatta. Hovioikeuden päätöksessä todettiin, että lyhytaikaisten sijaisten palkkaaminen on kuulunut vastaajan virkavelvollisuuksiin ja täytti rikoslain 40 luvun 10 §:n tunnusmerkistön, mutta koska näyttö tuki sitä, että häntä ei ollut perehdytetty riittävällä tavalla osastonhoitajan virkavastuisiin ja -velvollisuuksiin ja hän oli itsekin aloittanut virassaan vastikään, tekoa pidettiin kokonaisuutena arvioiden niin vähäisenä, ettei tuottamuksellisuuden vaade täytynyt. Tapauksessa huomioitiin se, että vastaajan perehdyttämissuunnitelmassa vastuita ja tehtäviä ei ollut määritelty tarkasti. Ratkaisussa esitettiin myös eriävä mielipide.

---

<sup>199</sup> Tapani & muut, 2019, s. 122.

<sup>200</sup> Bruun & muut, 1995, s. 220.

<sup>201</sup> Muukkonen, 2024, s. 25.

Virka-aseman väärinkäytöstä säädetään rikoslaissa (40:7) ja samoja säännöksiä sovelletaan myös henkilöihin, jotka hoitavat julkista luottamustehtävää tai käyttävät julkista valtaa. Virka-aseman väärinkäytössä on kyse teossa, jossa toimitaan virkavelvollisuuksien vastaisesti, mutta tämän lisäksi myös hyötymis- tai vahingoittamistarkoituksessa. Tällaisilla hyödyillä voidaan tarkoittaa esim. taloudellista hyötyä, tai jonkun toisen suosimista. Haittoina pidetään useimmiten konkreettista vahinkoa tai haittaa<sup>202</sup>. Kyseen voi tulla myös virka-aseman väärinkäyttö valvonnassa tai käskyvallassa olevia kohtaan (40:7.2). Tällaisia voivat olla esimerkiksi vangit, tai laitoshoidossa olevat henkilöt<sup>203</sup>. Teosta ei kuitenkaan tarvitse seurata hyötyä, haittaa tai vahinkoa tekijälle tai toiselle henkilölle, riittää että siihen on mahdollisuus<sup>204</sup>.

Tärkeäksi virka-aseman väärinkäyttämisen voi tehdä se, että teolla tavoitellaan huomattavaa hyötyä, pyritään aiheuttamaan tuntuva vahinko tai haittaa, tai rikos on erityisen suunnitelmallinen tai häikäilemätön. Teko voi olla myös kokonaisuutena arvostellen tärkeä (RL 40:8). Virka-aseman väärinkäyttö edellyttää virkamieheltä tahallisuutta. Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä, joka koski kunnan luottamushenkilöiden toimintaa, rangaistuksen määräytymisessä huomioitiin tavoitellun hyödyn, teon ilmentämisen syyllisyyden ja virkavelvollisuuksien rikkomistavan lisäksi henkilöiden asema<sup>205</sup>. Virkatehtävä ja asema voi lieventää tai lisätä virkavastuuta rikos-, vahingonkorvaus- tai virkamiesoikeudellisia seuraamuksia harkitessa.

Aina työntekijän perehdyttäminen ja kouluttaminen ei yrityksistä huolimatta riitä. Työntekijän irtisanominen voi tulla kyseeseen tilanteissa, joissa virka lakkautetaan eikä muuta sopivaa tehtävää tai työnantajan tarpeisiin sopivaa koulutusta ole mahdollista järjestää, työntekijä ei suoriudu työtehtävistään, tai irtisanomiselle on jokin muu työntekijään liittyvä painava ja perusteltu syy. Tällainen syy voisi olla, että virkamies ei kykene tehtäviensä asianmukaiseen suorittamiseen, virkamies toimii jatkuvasti vastoin

---

<sup>202</sup> Muukkonen, 2024, s. 69–70.

<sup>203</sup> Bruun & muut, 1995, s. 220.

<sup>204</sup> Muukkonen, 2024, s. 69.

<sup>205</sup> KKO: 2023:17.

virka-velvollisuuksiaan tai lisäksi jatkuvasti tai olennaisesti rikkoo niitä. Virkasuhde voi päättyä myös rikosoikeudellisella viraltapanolla (RL 40:11), tai kun siihen on syytä yleisen edun sitä vaatiessa (VVL 47 §). Työsuhteen työntekijänkin saa irtisanoa vain painavasta ja asiallisesta syystä<sup>206</sup>. Seuraavaan tapaukseen liittyy virka-velvollisuuksien laiminlyönti ja heikko työstä suoriutuminen työnantajan järjestämästä perehdyttämisestä ja mukautuksista huolimatta.

Helsingin Hallinto-oikeus on ratkaissut tapauksen H1078/2022, jossa lain kunnallisesta viranhaltijasta (35 §) perusteella irtisanottu HSL:n tarkastusmaksusihteeri oli jatkuvasti laiminlyönyt vastuulleen kuuluvien virkatehtäviensä suorittamisen perehdyttämisestä, opastuksesta ja saamistaan varoituksista huolimatta. Esihenkilö oli antanut hänelle lisäksi tehtävien tekoon velvoittavan työnjohdollisen määräyksen. Ratkaisussa huomioitiin se, että työnantaja ei ollut laiminlyönyt työturvallisuusvelvoitteitaan, vaan oli pyrkinyt useita kertoja opastamaan ja perehdyttämään työntekijää perusteellisesti sekä sijoittamaan tätä uudelleen organisaation sisällä. Hallinto-oikeus katsoi, että irtisanomiselle on näin ollen painava ja perusteltu syy (ViranhaltijaL 35:1–5, 43:1).

### 3.4.2 Vahingonkorvausvastuu

Perustuslain 118 §:n mukaisesti jokainen, joka on kokenut julkista tehtävää hoitavan taholta lainvastaisen toimenpiteen, laiminlyönnin tai oikeudenloukkauksen, on oikeutettu vaatimaan vahingonkorvausta tai tämän rangaistukseen tuomitsemista. Virkamiesten vahingonkorvausvelvollisuus määräytyy vahingonkorvauslain (412/1974) säännösten perusteella ja se on sama kuin työntekijöillä<sup>207</sup>. Vahingonkorvauslain 4 luvun 1 §:n mukaan työntekijä on velvollinen korvaamaan virheestään tai laiminlyönnistään aiheutuneesta vahingosta määrän, joka harkitaan kohtuulliseksi ottamalla huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsineen tarve sekä muut olosuhteet. Tapauksissa, jossa on syyllistytty vain lievään tuottamukseen, ei vahingonkorvausta ole tuomittava. Tilanteessa, jossa virkamies aiheuttaa sivulliselle henkilölle vahinkoa

---

<sup>206</sup> TEM, 2024: Tämä saattaa muuttua, koska Orpon hallitus valmistelee henkilöperusteisen irtisanomisen helpottamista siten, että jatkossa työntekijän voisi irtisanoa asiallisesta syystä, tai alisuoriutumisen perusteella.

<sup>207</sup> HE 291/1993 vp, s. 7.

laiminlyönnillään tai virheensä seurauksena, ensisijainen korvausvelvollisuus kanavointisäännöksen mukaan on kuitenkin valtiolla<sup>208</sup>.

---

<sup>208</sup> HE 291/1993 vp, s. 7.

## 4 Työturvallisuus julkishallinnossa

Julkinen hallinto poikkeaa yksityisistä organisaatioista usein eri tavoin. Eroina ovat ainakin lakivelvoitteisten palveluiden tuottaminen, hallintolain luomat velvoitteet, toiminnan lakisidonnaisuus, osin byrokraattiset rakenteet ja rahoituksen erot. Julkinen hallinto ei voi jättää suorittamatta sille kuuluvaa tehtävää, eikä hallinnon asiakkaalla usein ole mahdollisuutta valita kilpailevaa palvelua asioidensa hoitamiseksi. Vahingon tapahtuessa luottamus julkiseen hallintoon voi vaarantua ja maineriskit konkretisoitua. Erot vaikuttavat siten jossain määrin myös julkishallinnon johtamiseen. Julkishallinnon johtamisessa suurimpina haasteina nähdään tuottavuuden kehittäminen ja niukentuvien resurssien kohdentaminen. Lisäksi haasteita tuovat poliittisen päätöksenteon ja hallinnon väliset asiat, poliittinen ohjaus ja työhyvinvointiin sekä henkilöstön ikääntymiseen liittyvät seikat.<sup>209</sup>

Taloustilanteen tiukentuessa, toimintaympäristöjen muuttuessa ja suurten ikäluokkien eläköityessä julkishallinnossa on kuitenkin pystyttävä tuottamaan ja turvaamaan riittävät ja laadukkaat julkiset palvelut pienenevillä, mutta tehokkailla resursseilla. Tämän vuoksi osaamiseen ja henkilöstövoimavaroihin, työhyvinvointiin sekä työntekijöiden perehdyttämiseen ja sitouttamiseen on kiinnitettävä huomiota jo henkilöstöä rekrytoitaessa. OECD:n antamien suositusten mukaan julkishallinnon osaamista ja pätevyyttä tulisi kehittää mm. luomalla julkisiin palveluihin oppimiskulttuuria ja -ympäristöä siten, että yksi keskeinen johtamistehtävä olisi henkilöstön kehittäminen, oppimiseen ja osaamisen kehittämiseen kannustaminen, sekä laadukkaiden oppimismahdollisuuksien tarjoaminen<sup>210</sup>. Henkilöstön osaaminen on kytköksissä organisaatioiden turvallisuuteen, toiminnan jatkuvuuteen, luotettavuuteen, sekä virheiden ja onnettomuuksien ennaltaehkäisemiseen.

---

<sup>209</sup> Sitra, 2011; Koskimies & muut, 2022, s. 68–69 & s. 85.

<sup>210</sup> OECD, 2019.

Työturvallisuuslakia sovelletaan lähes kaikkiin yksityisiin ja julkisiin organisaatioihin, joissa työskennellään ansiotarkoituksessa joko työ- tai virkasuhteessa<sup>211</sup>. Nykyisen työturvallisuuslain mukaisten vaatimusten voidaan nähdä perustuvan turvallisuusjohtamisen ajatukselle, koska vaatimuksia on vaikea toteuttaa organisaatioissa ilman suunnitelmallista ja systemaattista vaarojen tunnistamista ja työolojen arviointia, joiden avulla vaara- ja haittatekijöitä voidaan poistaa tai niiden todennäköisyyttä voidaan vähentää.<sup>212</sup> Työturvallisuutta pidetään yhtenä tuottavuuden tärkeimpänä tekijänä, koska sen avulla vaikutetaan sairauspoissaolojen ja tapaturmien määriin, työntekijöiden sitouttamiseen, sekä työn sujuvuuteen<sup>213</sup>.

Organisaation työsuojeluvastuuta tukee strategia, organisaation toimintakulttuuri, toimiva turvallisuuskulttuuri ja arvot. Nämä ovat oleellisia, koska turvallisuus ja sen johtaminen eivät ole organisaation ulkopuolinen osa, vaan niiden tulisi olla osa koko organisaation johtamiskäytäntöjä ja yhteistä kehittämistä. Työntekijöiden perehdytyksessä on tärkeää ottaa esille organisaation visio ja strategiset tavoitteet siten, että perehdytys tukee työntekijän ymmärrystä omasta roolistaan niiden toteuttajana. Perehdytys tulisi nähdä organisaation näkökulmasta myös jatkuvana toimintana, jolla on vaikutusta koko työyhteisöön.<sup>214</sup>

Tutkimukseni on keskittynyt perehdyttämisen, työturvallisuuden ja osaamisen vuoksi pääosin turvallisuusjohtamisen ja henkilöstöjohtamisen osa-alueille, mutta erilaisten ja eri kokoisten organisaatioiden vuoksi johtamisen osa-alueet ja henkilöstön osaamistarpeet eivät ole yhtenäisiä julkishallinnossa. Tämän vuoksi käsittelen aihetta vain yleisellä tasolla. Koska perehdyttämismisvelvollisuus ja riskien arviointi, sekä riskienhallintatoimet perustuvat työturvallisuuslakiin, ja työturvallisuus on yksi turvallisuusjohtamisen osa-

---

<sup>211</sup> Siiki, 2002, s. 4.

<sup>212</sup> Paasonen & Lindfors, 2021, s. 391; Siiki, 2002, s. 3.

<sup>213</sup> Työsuojeluhallinto, 2010, s. 9; Mannermaa, 2020, luku 2.12.

<sup>214</sup> Paasikallio, 2023.

alue, tässä luvussa pohditaan yleisellä tasolla, kuinka turvallisuusjohtamisen avulla voidaan vaikuttaa perehdyttämisen ja työturvallisuuden haasteisiin julkishallinnossa.

Julkishallinnon tulisi olla esimerkillinen työnantaja, joka huolehtii riittävästi henkilöstönsä työturvallisuudesta<sup>215</sup>. Lisäksi julkishallinto on merkittävässä asemassa kokonais-turvallisuuden toimintamallissa, jonka vuoksi toimintojen jatkuvuus pitäisi varmistaa arjen lisäksi myös mahdollisissa poikkeus- ja kriisitilanteissa.<sup>216</sup> Tähän liittyy myös käynnissä oleva valtioneuvoston kanslian kehittämishanke valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamallista<sup>217</sup>. Osassa valtion työpaikoista turvallisuusriskien arviointi ei ole kuitenkaan ollut yhtenäistä eikä jatkuvaa<sup>218</sup>.

Julkishallintoon kuuluu valtion lisäksi alue- ja kuntataso. Kunnan hallinnosta, päätöksenteosta ja taloudesta säädetään kuntalaissa (410/2015). Kuntalain mukaan valtuuston velvollisuutena on päättää kunnan riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan järjestämisestä ja perusteista. Kuntien toimintaa ohjaa lain velvoittama kuntastrategia (37 §), mutta lisäksi kuntalaki velvoittaa laatimaan hallintosäännön joka kunnanvaltuuston tulee hyväksyä (90 §). Hallintosäännössä määritellään tarkemmin kunnan toimivallan jakamista koskevat määräykset, ja siihen tulisi sisällyttää vastuut myös riskienhallintaan liittyvästä tehtävienjaosta ja toimivallasta. On tärkeää, että kuntien kaikki toimialat ovat mukana riskien arviointityössä.<sup>219</sup> Myös hyvinvointialueiden hallintosäännössä tulee antaa tarpeelliset määräykset riskienhallinnasta. Hyvinvointialueiden osalta valtioneuvosto vahvistaa säännöllisesti valtakunnalliset strategiset tavoitteet, joissa määritellään tavoitteet myös hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämiseksi (Laki hyvinvointialueesta 611/2021, 12 a §).

---

<sup>215</sup> VTV, s. 7.

<sup>216</sup> Turvallisuuskomitea, 2025.

<sup>217</sup> VN, 2024.

<sup>218</sup> VTV, 2010, s. 8.

<sup>219</sup> Kuntaliitto, 2024.

Tutkimusten perusteella on havaittu, että kuntien välillä on melko suuria eroja systemaattisen turvallisuusjohtamisen saralla<sup>220</sup>. Lisäksi kunnille tehdyssä turvallisuustilannetta ja hallintomalleja selvittävästä kyselystä kävi ilmi, että vain alle puolella kunnista on konserni- ja yksikötasot kattava turvallisuusorganisaatio<sup>221</sup>. Kuntien turvallisuus suunnittelussa ja riskienhallinnassa on kuitenkin havaittu myönteistä kehitystä, etenkin suurempien ja keskisuurten kuntien osalta turvallisuusriskien ennakointi ja arviointi ovat kehittyneet aiempaa ammattimaisemmiksi ja johdonmukaisemmiksi, etenkin uusien turvallisuusprofessionien ansiosta. Turvallisuus- riskienhallinta- ja valmiuspäälliköiden yleistymisen vuoksi turvallisuus on noussut myös strategisen huomion kohteeksi aiempaa merkittävämmällä tavalla.<sup>222</sup>

Valtiontalouden tarkastusvirasto on selvittänyt työturvallisuuden johtamista ja siinä ilmenneitä puutteita valtionhallinnossa. Tarkastuksen perusteella VTV suositteli organisaatioita kiinnittämään huomioita yhteisten työpaikkojen ongelmiin, ottamaan työturvallisuuden johtaminen osaksi virastojen kokonaisjohtamista, sekä järjestämään enemmän koulutusta uhkaavien tilanteiden kohtaamiseen ja hallintaan aloilla, joissa väkivalan uhka on yleistä. Myös riskienhallinta ja turvallisuuskoulutus voisi olla selvityksen mukaan nykyistä kattavampaa. VTV suositteli myös turvallisuusjohtamisjärjestelmän laajempaa käyttöönottoa, etenkin aloilla, joilla ollaan alttiimpia työtapaturmille<sup>223</sup>.

Organisaation ylimmällä johdolla on merkittävä vaikutus turvallisuuskulttuurin luomisessa, koska johtamistapa ja vallitseva turvallisuuskulttuuri näkyvät työntekijöiden toimintatavoissa, sekä turvallisuusasioihin suhtautumisessa. Organisaation sisäisen turvallisuuskulttuurin lisäksi julkishallinnossa tulisi olla yhteiset arvot ja näkemykset siitä, millaista turvallisuustasoa pyritään tavoittelemaan, koska suomalaisessa

---

<sup>220</sup> VM, 2021, s. 17.

<sup>221</sup> Paavola, 2021, s. 37 & 163.

<sup>222</sup> Kinnunen & muut, 2021, s. 41.

<sup>223</sup> VTV, 2010, s. 71–73.

kokonaisturvallisuuden mallissa keskeistä on yhteistyö ja luottamus eri toimijoiden, eli viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten kesken<sup>224</sup>.

#### 4.1 Turvallisuusjohtaminen

Työturvallisuuteen liittyy keskeisesti turvallisuusjohtaminen, riskienhallinta ja organisaatioiden turvallisuuskulttuuri<sup>225</sup>. Turvallisuusjohtamisella tarkoitetaan kokonaisvaltaista turvallisuuden hallintaa, joka pitää sisällään sekä lakisääteisen että omaehtoisen turvallisuuden hallinnan. Se sisältää menetelmien, toimintatapojen, sekä ihmisten johtamisen ja sen menetelmiä ovat muun muassa ennakointi, suunnittelu, toiminta, seuranta sekä jatkuva kehittäminen.<sup>226</sup> Nykyisen käsityksen mukaan turvallisuuden johtaminen ei edistä vain turvallisuutta ja terveyttä, vaan turvallisuuden edistämällä koetaan olevan vaikutusta myös organisaation tuottavuuteen ja taloudellisuuteen<sup>227</sup>.

Turvallisuusjohtaminen sisältää sekä olosuhteiden jatkuvaa tarkkailua, suunnittelua, arviointia että seuranta, joiden avulla pyritään jatkuvasti parantamaan organisaatioiden työturvallisuutta ja olosuhteita. Turvallisuusjohtaminen on sekä ihmisten, menetelmien että toimintatapojen johtamista, ja sen avulla voidaan parantaa koko organisaation työturvallisuutta.<sup>228</sup> Turvallisuudella tarkoitetaan tilaa, jossa uhkat ja riskit ovat hallinnassa, mutta sillä voidaan tarkoittaa myös tunnetta riskien ja uhkien hallinnasta, tai toimintaa tuon tilan saavuttamiseksi. Turvallisuusjohtamisen käsite pitää sisällään sekä englannin safety että security -käsitteet ja niihin vastaamisen. Safety viittaa ”pehmeään” turvallisuuteen, joka ei vaaranna tarkoituksellisen toiminnan vuoksi vaan tapaturmien, onnettomuuksien tai virheiden seurauksena (kuten esim. työturvallisuus), kun taas security

---

<sup>224</sup> Turvallisuuskomitea, 2025.

<sup>225</sup> VTV, 2010, s. 17.

<sup>226</sup> Paasonen & Lindfors, 2021, s. 391; Mannermaa 2018, s. 69–70.

<sup>227</sup> VTV, 2010, s. 17–18.

<sup>228</sup> Mannermaa, 2018, s. 69; Siiki, 2002, s. 4.

viitta ”kovaan” turvallisuuteen, eli tarkoitukselliselta ja vahingoittavalta toiminnalta suojassa olemista. Tarkoituksellista toimintaa voi olla esim. väkivalta ja rikollinen toiminta<sup>229</sup>.

Työturvallisuuden johtaminen on vain yksi turvallisuusjohtamisen osa-alueista, jonka tarkoituksena on ennaltaehkäistä ja vähentää työturvallisuusriskejä, parantaa työoloja, sekä varmistaa toiminnan jatkuvuus. Muita turvallisuusjohtamisen osa-alueita ovat mm. pelastusturvallisuus, henkilöstöturvallisuus, kiinteistö- ja toimitilaturvallisuus, tuotannon ja toiminnan turvallisuus, tieto- ja ympäristöturvallisuus sekä varautuminen ja kriisinhallinta<sup>230</sup>. Kaikilla näillä osa-alueilla on vaikutusta työntekijöiden ja organisaation turvallisuuteen, asiakkaiden turvallisuuteen sekä toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen.

Oman toimintaympäristön ja siihen liittyvien tekijöiden ja haasteiden tunteminen on lähtökohta turvallisuusjohtamisen suunnittelulle<sup>231</sup>. Työturvallisuuslain veloitteet koskevat etenkin työnantajia, koska heillä on aidosti mahdollisuus vaikuttaa organisaatioiden työolosuhteisiin ja resurssien kohdentamiseen. Työturvallisuuslain veloitteiden täyttämiseksi ei riitä se, että kiinnitetään huomiota vain yksittäisiin turvallisuutta vaarantaviin tekijöihin, vaan vaaditaan kokonaisvaltaista turvallisuuden hallintaa, jossa korostuvat työnantajan vastuut ja velvollisuudet huolehtia jatkuvasta työn ja työympäristön turvallisuuden ja terveellisyyden varmistamisesta ja parantamisesta oma-aloitteisesti.<sup>232</sup> Kysessä on siten jatkuva suunnitelmallinen prosessi, joka perustuu jatkuvaan ennakointiin ja kehittämiseen.

Keskeisimpinä turvallisuusjohtamisen toteuttamiseen liittyvinä toimina voidaan pitää työsuojelun toimintaohjelmaa, vaarojen tunnistamis- ja arviointimenettelyä, työnopeustusta ja perehdyttämistä turvallisuuteen liittyvissä asioissa, jatkuvaa ympäristön tarkkailua, sekä toiminnan jatkuvaa ylläpitoa ja seuranta.<sup>233</sup> Johdonmukaisen

---

<sup>229</sup> Turvallisuuskomitea, 2017, s. 16.

<sup>230</sup> Elinkeinoelämän keskusliitto, n.d.

<sup>231</sup> Työsuojeluhallinto, 2010, s. 7.

<sup>232</sup> Siiki, 2002, s. 4–6.

<sup>233</sup> Mannermaa, 2018, s. 70; Mannermaa 2022, luku 2.

turvallisuusjohtamisen lähtökohdat ovat turvallisuuspolitiikan luominen, velvollisuuksien ja vastuu-alueiden määrittäminen, riskien tunnistamis-, arviointi- ja hallinta- ja seuranta-menettely, sekä osaamisen ja tiedonkulun varmistaminen organisaatiossa. Käytännön toiminnan tulisi olla osa arkea ja työn tekemistä.<sup>234</sup> Turvallisuuspolitiikalla tarkoitetaan sitä, millainen tahtotila organisaatiolla on työturvallisuuteen ja terveyteen liittyvissä tavoitteissa<sup>235</sup>.

Turvallisuusjohtamisjärjestelmä ei ole työturvallisuuslain perusteella lakisääteinen velvollisuus, mutta jokaisen organisaation on järjestettävä työturvallisuuslain mukainen, turvallisuusjohtamisen ajatukselle perustuva turvallisuuden järjestelmällisen hallinnan toteuttamistapa. Organisaatio voi siis valita ne keinot, jotka sopivat heille parhaiten.<sup>236</sup> Turvallisuusjohtamista voidaan toteuttaa siten joko käyttämällä keskeisiä turvallisuusmenetelmiä tai hyödyntäen erilaisia turvallisuusjohtamisen laatustandardeja ja johtamisjärjestelmiä<sup>237</sup>.

#### **4.1.1 Turvallisuuskulttuuri**

Organisaation strategia ja riskienhallinta kytkeytyvät turvallisuusjohtamiseen ja turvallisuuskulttuuriin. Turvallisuusjohtamisen ja myönteisesti turvallisuuteen suhtautuvan asenteen avulla voidaan osaltaan kehittää myönteistä turvallisuuskulttuuria organisaatiossa. Turvallisuuskulttuuri on osa organisaatiokulttuuria, jossa turvallisuuteen liittyville arvoille, asenteille ja uskomuksille annetaan yhteistä merkitystä. Sitä voidaan pitää myös monitahoisena ilmiönä, jossa yhdistyvät organisaatiossa käytettävät toimintaprosessit, työyhteisön sosiaaliset ilmiöt, sekä työntekijöiden näkemykset ja kokemukset turvallisuuteen liittyvissä asioissa.<sup>238</sup>

---

<sup>234</sup> Työsuojeluhallinto, 2010, s. 7; Mannermaa, 2022, luku 2.

<sup>235</sup> Mannermaa, 2022, luku 2.1.

<sup>236</sup> Työsuojeluhallinto, 2010, s. 10.

<sup>237</sup> Mannermaa, 2018, s. 70.

<sup>238</sup> Reiman & muut, 2008, s. 3.

Kun organisaation turvallisuuskulttuurissa toiminnan tehostamista ei järjestetä turvallisuuden kustannuksella, turvallisuuskäytäntöihin suhtaudutaan positiivisesti ja näkemykset turvallisuudesta ovat yhteisiä jokaisella organisaation tasolla, voidaan puhua vahvasta turvallisuuskulttuurista. Hyvä turvallisuuskulttuuri voi vähentää organisaatioon ja työntekijöihin kohdistuvia riskejä, jolloin toiminnassa korostuu epäkohtiin puuttuminen, kehittäminen, virheistä oppiminen ja yhteistyö.<sup>239</sup>

Turvallisuuskulttuuriin liittyy henkilöstön ammattitaito, turvallisuustietoisuus, huolelliset työtavat sekä turvallisuutta heikentävien tekijöiden havaitseminen ja niistä raportointi. Näitä kaikkia voidaan edistää mm. neuvonnan, koulutuksen ja yhteisten käytäntöjen luomisen keinoin. Työntekijöiden pätevyys ja koulutus on huomioitu useissa turvallisuuskulttuuritutkimuksissa turvallisuuskulttuurin osatekijänä, joten organisaatioiden kannalta työntekijöiden osaaminen voidaan varmistaa jo rekrytoinnista ja perehdytyksestä lähtien huolehtimalla säännönmukaisesti osaamisen arvioinnista, kehittämisestä ja ylläpitämisestä työsuhteen kaikissa vaiheissa<sup>240</sup>.

#### 4.1.2 Riskienhallinta

Ei toivotun tapahtuman todennäköisyyden ja seurauksien yhdistelmää kutsutaan riskiksi. Riski koostuu siten kahdesta tekijästä ja kuvaa vaaran todennäköisyyttä.<sup>241</sup> Vaarana pidetään jotain yksittäistä tapahtumaa tai olosuhdetta, joka voi aiheuttaa ei toivotun seurauksen. Turvallisuusjohtamisen avulla pyritään tunnistamaan, arvioimaan ja hallitsemaan organisaatiossa esiintyviä riskejä siten, että vaarat eivät pääse toteutumaan. Riskin suuruus muodostuu tapahtuman todennäköisyyden ja mahdollisen vaaran seurausten vakavuuden perusteella<sup>242</sup>. Erilaisten vaarojen ja toiminnan jatkuvuuteen

---

<sup>239</sup> Tear & Reader, 2023, s. 1–2; Lehesvuo & Jalonen, 2022, s. 99; Liukka & Sahlström, 2024, s. 336.

<sup>240</sup> Reiman & muut, 2008, s. 60–61.

<sup>241</sup> Mannermaa, 2018, s. 116.

<sup>242</sup> Mannermaa, 2018, s. 80.

vaikuttavien negatiivisten tekijöiden ennaltaehkäisemiseksi riskien arviointi tulisi toteuttaa organisaation jokaisella osa-alueella yhteistyössä henkilöstön kanssa.

Riskienhallinta taas on järjestelmällistä työtä, jolla pyritään varmistamaan toiminnan jatkuvuus ja henkilöstön turvallisuus. Riskienhallinnalla voidaan siten tarkoittaa kaikkea sitä toimintaa, jolla riskejä pienennetään tai poistetaan ja sitä pidetään turvallisuusjohtamisen keskeisenä työvälteenä<sup>243</sup>. Riskienhallinta ja vaarojen arviointimenettelyt ovat tärkeitä henkilöstön turvallisuuden lisäksi myös organisaation kannalta. Kun käytettävissä olevien menetelmien ja laitteiden haitta- ja vaaratekijät työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle on asianmukaisesti tunnistettu ja selvitetty, eivät työturvallisuusrikosten tunnusmerkit useinkaan täyty<sup>244</sup>. Riskienhallinnan ja vaarojen arviointimenettelyn avulla voidaan tunnistaa millaista turvallisuuteen liittyvää ohjeistusta, osaamista ja koulutusta organisaatiossa tarvitaan. Riskienhallinta on olennaista myös organisaatioiden varautumisessa ja valmiussuunnittelussa.

## 4.2 Työturvallisuuslain toteuttaminen

Turvallisuusjohtamisen avulla voidaan parantaa työntekijöiden ja työolosuhteiden turvallisuutta ja terveellisyyttä suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti, täyttäen samalla työturvallisuuslain mukanaan tuomat velvoitteet<sup>245</sup>. Ennakoivien riskien tunnistamis- ja arviointimenettelyiden avulla voidaan varautua ja puuttua organisaatioon, sen toimintaan ja työntekijöihin kohdistuviin uhka- ja vaaratilanteisiin. Riskienarviointimenetelmien avulla saatu tieto auttaa ohjeistusten ja turvallisuuskoulutusten tarpeellisuuden määrittämisessä ja laadinnassa. Työturvallisuuteen liittyvää koulutusta tulee antaa sekä työympäristön riskien ja vaarojen tunnistamiseksi että menettelytapoihin vaarojen ja

---

<sup>243</sup> Mannermaa, 2022, luku 2; Työsuojeluhallinto, 2010, s. 5.

<sup>244</sup> AVI, 2024, s. 2–6.

<sup>245</sup> HE 59/2002 vp, s. 31.

onnettomuuksien ennaltaehkäisemiseksi. Lisäksi opastusta tulee antaa etenkin poikkeus- ja häiriötilanteiden varalle.<sup>246</sup>

Perehdytyksen, ohjeistuksen ja turvallisuuskulttuurin vahvistamisen avulla voidaan saada työntekijät tunnistamaan työympäristön erityispiirteet, oppimaan turvalliset toimintatavat, sekä havainnoimaan poikkeuksia ja raportoimaan niistä arjessaan. Työturvallisuutta ja työterveyttä parantava turvallisuusjohtaminen voidaan nähdä tuottavuuden tärkeänä tekijänä, jos esimerkiksi vahinkoja, sairauksiin tai työn kuormittavuuteen liittyviä poissaoloja ja tapaturmia saadaan vähennettyä. Lisäksi hyvä työturvallisuuden johtaminen sujuvoittaa työtä ja sitouttaa henkilöstöä<sup>247</sup>.

Mannermaa on tiivistänyt turvallisuusjohtamisen prosessin neljään eri vaiheeseen. Prosessin 1. vaihe on strateginen suunnittelu, jossa laaditaan organisaation tavoitetilä yhteistyössä organisaation ylimmän johdon kanssa, sekä määritellään tehtävä- ja vastuualueet, osallistumiskäytännöt, turvallisuuteen liittyvä yleinen ohjeistus ja toimintatavat sekä mittaristo ja tiedottamiseen liittyvät käytännöt. 2. vaiheessa asetetaan kaikille organisaatiotasolle vuosittaiset tavoitteet, joissa määritellään turvallisuuden kehittämistarpeet, asetetaan mittarit tavoitteiden seuraamiseen, laaditaan toimintasuunnitelma, osallistetaan työntekijät kehittämistyöhön sekä tiedotetaan henkilöstöä tavoitteiden, vastuiden ja ohjeiden osalta<sup>248</sup>.

Prosessin 3. vaihe liittyy jokapäiväiseen arjen toimintaan, jossa toteutetaan toimintasuunnitelmaa organisaation eri tasoilla, ennakoidaan riskejä, tunnistetaan vaaroja ja tehdään havaintojen osalta korjaavia toimenpiteitä. Havaituista vaaratilanteista ja muista turvallisuuteen vaikuttavista seikoista raportoidaan eteenpäin ennalta sovitulla tavalla. Tähän vaiheeseen liittyy myös turvallisista toimintatavoista tiedottaminen sekä yhdessä oppiminen. Prosessin 4. vaiheessa turvallisuusjohtamista arvioidaan toiminnan

---

<sup>246</sup> Ahokas & Mäkeläinen, 2013.

<sup>247</sup> Mannermaa, 2022, luku 2.12.

<sup>248</sup> Mannermaa, 2022, luku 2.

toteutumisen ja jatkokehittämisen osalta ylimmällä organisaatiotasolla. Tähän lukeutuu kerätyn tiedon ja tavoitteiden onnistumisen arviointi, organisaation turvallisuuskulttuurin ja turvallisuustilanteen arviointi sekä turvallisuusjohtamisen toteuttamisen toimivuus.<sup>249</sup>

Koko organisaation eri toimintojen riskejä kartoittavan tiedon avulla työntekijöiden perehdyttämisessä voidaan keskittyä työtehtävien kannalta olennaisten riskien huomioimiseen. Osallistamalla kaikki organisaation tasot mukaan toiminnan kehittämiseen ja oman työnsä ja työympäristönsä riskien tunnistamiseen omassa arjessaan, saadaan laajasti tietoa organisaation haitta- ja vaaratekijöistä sekä työolosuhteista. Näitä tunnistettuja riskejä voidaan poistaa, vähentää tai hyväksyä riskienhallintamenetelmin. Jos riskien poistaminen kokonaisuudessaan on mahdotonta, niiden vähentämiseksi, eli mahdollisten vaarojen estämiseksi ja välttämiseksi voidaan luoda toimintaohjeita ja turvallisia toimintamenetelmiä, joihin työntekijät perehdytetään.

Säännöllisen tiedotuksen, riittävän ohjeistuksen ja tarpeenmukaisten koulutusten avulla voidaan varmistaa, että kaikki työntekijät ovat tietoisia organisaation turvallisuusriskeistä ja osaavat välttää ne, sekä toimia oikein työssään sekä mahdollisissa häiriö- ja poikkeustilanteissa. Tällaisia koulutuksia voivat olla esim. poistumisharjoitukset, turvallisuuskävelyt ja ensiapukoulutukset. Työturvallisuuskäytäntöjä ja niiden riittävyttä sekä toteutumista tulee seurata jatkuvasti ja parantaa tarvittaessa<sup>250</sup>.

Raportoimiskäytäntöjen ja vastuualueiden määrittelyn avulla työntekijät osaavat ottaa yhteyttä oikeaan tahoon turvallisuuteen liittyvissä huolissaan. Lisäksi selkeät raportointikäytännöt ja -kanavat voivat auttaa työnantajaa työturvallisuuslain 28 §:n mukaisen toimimisvelvollisuuden täyttämässä. Selkeät roolit ja vastuut voivat auttaa myös jakamaan perehdyttämiseen liittyvää vastuuta. Esihenkilötehtäviin perehdytettävälle

---

<sup>249</sup> Mannermaa, 2022, luku 2.

<sup>250</sup> HE 59/2002 vp, s. 18.

työntekijälle tulisi järjestää lisäksi työturvallisuuskoulutusta, koska työturvallisuuslain mukaan työpaikan työolot ovat esihenkilöiden vastuulla<sup>251</sup>. Toteutunutta perehdytystä tulisi myös seurata ja siten varmistaa, että se on riittävää ja ajantasaista.

Jos organisaatiossa keskitytään kokonaisvaltaiseen turvallisuusjohtamiseen ja kehitetään kaikkia turvallisuusjohtamisen osa-alueita, turvallisuusjohtamisen avulla voidaan ylittää työturvallisuuslain asettamat vaatimukset. Organisaatioiden turvallisuusjohtamisen toteutustavat, tai turvallisuusjohtamisjärjestelmät eivät ole yhtenäisiä eivätkä lakisääteisiä edes julkishallinnossa. Ne eivät usein ole myöskään vertailukelpoisia, koska henkilöstön osaaminen sekä taloudelliset resurssit vaikuttavat merkittävästi työturvallisuuden johtamisen järjestämistapoihin.

---

<sup>251</sup> Mannermaa, 2022, luku 2.5.1.

## 5 Johtopäätökset

Tutkimuksen lähtökohtana oli selvittää, millainen merkitys perehdyttämällä on julkishallinnon työtehtävissä. Tarkoituksena oli analysoida, mitä ajantasaisessa lainsäädännössä säädetään työhön perehdyttämisestä ja työturvallisuudesta. Lisäksi tutkin, mitä muuta viranomaistoimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä tulisi ottaa huomioon julkishallinnon työtehtäviin perehdytettäessä ja miksi.

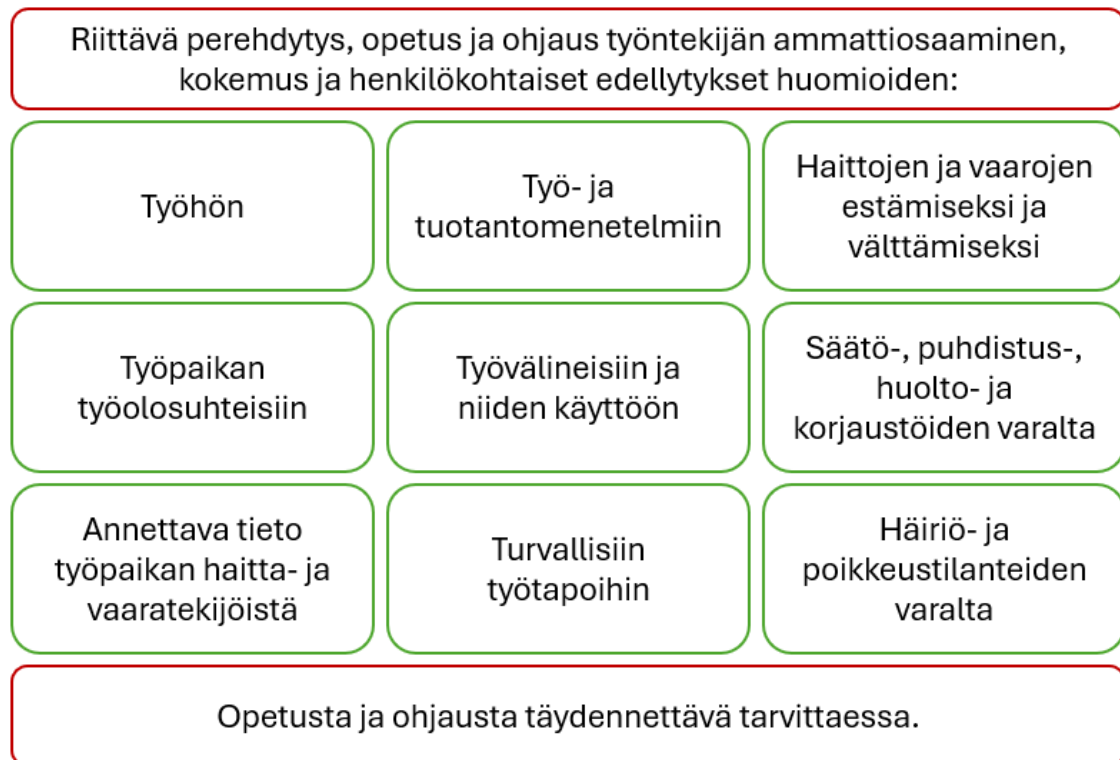
Työhön perehdyttämisestä säädetään selkeästi ainoastaan työturvallisuuslaissa, joka velvoittaa lähes jokaista työnantajaa sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Työturvallisuuslaki velvoittaa perehdyttämään työntekijöitä siten, että he voivat suoriutua työstään oikein ja oikeanlaisia työtapoja noudattaen<sup>252</sup>. Riittävä ja kattava perehdyttäminen tuo hyötyjä ja sitoutuneempia työntekijöitä organisaatiolle. Substanssiosaamisen ja työyhteisöön tutustumisen lisäksi riittävään perehdytykseen kuuluu organisaation tavoitteisiin, työympäristöön, työvälineisiin ja turvalliseen toimintaan liittyvä opastus. Riittävä perehdyttäminen voi estää vahinkojen, virheiden ja onnettomuuksien syntymisen ja se voi parhaimmillaan parantaa yhteistä turvallisuuskulttuuria, työhyvinvointia ja työhön sitoutumista ja siten myös organisaation taloudellisuutta.

Riittävällä perehdyttämällä voi olla myös oikeudellista merkitystä, kuten tutkimuksessa käytetyistä oikeustapauksista kävi ilmi. Virkavelvollisuuden rikkomis- tai irtisanomistapauksissa voidaan punnita sitä, onko työntekijää perehdytetty ja opastettu riittävästi tehtävänsä ja ovatko hänen vastuualueensa selkeästi määritellyt. Lisäksi työturvallisuuteen liittyvien ohjeiden ja tietojen pitäisi kulkeutua kaikkien työntekijöiden saataville, jotta he voivat suoriutua työtehtävistään oikein ja turvallisesti.

Alla olevassa kuviossa esitetään työturvallisuuslain 14 §:n perehdyttämistä, opetusta ja ohjausta koskevat velvoitteet.

---

<sup>252</sup> HE 59/2002 vp, s. 36.



**Kuvio 4.** Työturvallisuuslain 14 §:n mukainen työntekijälle annettava opetus ja ohjaus.

Työturvallisuuden ja terveellisyysliittymä työturvallisuuslain lisäksi työterveyslaki, laki työsuojelun valvonnasta ja työaikalaki sekä useita valtioneuvoston asetuksia, joissa voidaan tarkentaa työntekijälle annettavaa opetusta tai ohjausta, sekä työntekijöiden erityisiä pätevyysvaatimuksia. Myös pelastuslain keskeinen tarkoitus on ihmisten turvallisuuden parantamisen ja tämän lisäksi myös onnettomuuksien ehkäisy.

Selvitin myös mitä muuta lainsäädäntöä julkishallinnon työntekijän perehdyttämisessä tulisi ottaa huomioon ja miksi. Tähän kysymykseen liittyi myös se, millaista lakisääteistä koulutusta työnantajan tulee tarjota, tai perehdyttämisessä tulisi huomioida, jotta julkishallinnon työntekijöiden osaaminen olisi ajantasaista ja vastaisi työelämän ja toimintaympäristön tarpeisiin. Tutkimuksen perusteella tällaista koulutuksen tarjoamiseen velvoittavaa lainsäädäntöä on melko vähän. Työturvallisuuslaki velvoittaa työnantajaa antamaan opetusta työturvallisuuteen liittyvistä asioista, sekä järjestämään koulutusta etenkin työtehtävissä, joissa työ on vaarallista tai voi sisältää väkivallan uhkaa. Lain

esitöiden mukaan tällaista työssä esiintyvää väkivaltaa tai sen uhkaa on esim. poliisien, vartijoiden, terveydenhuollon, sosiaalialan ja opetusalan ammateissa<sup>253</sup>. Tämän lisäksi työnantaja voi halutessaan, tai toimintasuunnitelman pohjalta järjestää työntekijöilleen koulutusta, mutta annettavan koulutuksen sisältöön tai määrään ei velvoita mikään laki, ellei ole kyseessä juuri omaan työtehtävän suorittamiseksi tarvittava koulutus, muuttuneet tehtävät tai uudet järjestelmät. Lähinnä sosiaali- ja terveysalalla, sekä työsuojelutehtävissä toimivien työntekijöiden koulutuksen järjestäminen ja mahdollistaminen ovat myös laissa säädettyjä työnantajan velvollisuuksia.

Perehdyttämisessä olisi tärkeää huomioida julkishallintoa velvoittava lainsäädäntö. Koska kaikki julkishallinnon ja viranomaisten toiminnan perustana oleva sääntely, sekä perus- ja ihmisoikeudet sisältyvät perustuslakiin, sen tunteminen olisi tärkeää jokaiselle, mutta etenkin julkishallinnon työntekijälle. On ymmärrettävä ne perusteet, joiden vuoksi toiminnan julkishallinnossa tulee olla avointa, läpinäkyvää ja säädeltyä. Julkishallinnon työntekijöillä tulisi olla ymmärrys siitä, että tehtäviin ja käyttäytymiseen liittyvien velvoitteiden noudattamatta jättämisen seurauksena henkilökohtainen virkavastuu saattaa konkretisoitua. Tämän vuoksi rikoslainsäädännöstä nostettiin tutkimuksessa esiin yleisimmät virkarikoksia koskevat säädökset.

Mäntylän ja muiden tutkimuksessa kävi ilmi, että etenkin parempaa virkamiesosaamista, sekä perus- ja ihmisoikeuksien ja hallinnon yleislakien tuntemusta tulisi kehittää julkishallinnossa<sup>254</sup>. Tämän vuoksi tutkimuksessa käsiteltiin sitä, miksi perustuslain ja hallinnon yleislakien perusteiden tuntemisen tulisi olla osana julkishallinnon työntekijän perehdytystä. Koska tutkin perehdyttämisen ja virkamiesosaamisen merkitystä yleisellä tasolla julkishallinnossa, virkamiesosaamiseen liittyvästä lainsäädännöstä nostin esiin vain keskeisimpiä normeja. Perus- ja ihmisoikeuksien, sekä yleislakien tunteminen olisi hyvä huomioida julkishallinnon työhön perehdytettäessä omaan työhön liittyvän lainsäädännön lisäksi, koska niillä on vaikutusta kansalaisten perusoikeuksien ja oikeusturvan

---

<sup>253</sup> HE 59/2002 vp, s. 7.

<sup>254</sup> Mäntylä ja muut, 2022, s. 14–17.

toteutumiselle, sekä kansalaisten luottamukseen julkishallintoa kohtaan. Myös Autioniemen ja muiden tutkimuksessa juridisen osaamisen kehittäminen nähtiin tärkeänä. Autioniemi ja muut nostivat tutkimuksessaan esille myös muuttuvan työelämän riskit julkisen hallinnon neutraalisuuteen liittyen. Heidän mukaansa esimerkiksi julkisuuslain ja esteellisyyssäännösten tunteminen toimivat myös eettisinä ja juridisinä riskienhallintakeinona kasvavan sidosryhmäyhteistyön näkökulmasta.<sup>255</sup>

Vaikka osaamisesta ja jatkuvasta osaamisen kehittämisestä puhutaan paljon, vaikuttaa siltä, että osaamisen kehittäminen on pääosin työntekijän omalla vastuulla ja oman motivaation varassa. Työolobarometrin mukaan työnantajan tarjoamiin koulutuksiin osallistuivat useimmiten organisaation ylemmät tahot<sup>256</sup>. Tämä luultavasti johtuu siitä, että heillä on paremmat mahdollisuudet vaikuttaa työnsä järjestelyihin ja realistisempi mahdollisuus osallistua koulutuksiin, kuin suorittavaa työtä tekevillä. Julkishallinnossa on kuitenkin oppimismahdollisuuksia, joita voisi hyödyntää nykyistä laajemmin. Esimerkiksi eOppivan aineistoja voisi määrätä velvoittaviksi, etenkin uusien työntekijöiden kohdalla ja perehdyttämisen toteutuksessa.

Tärkeää on huomioida se, että suurin vastuu osaamisesta ja jatkokouluttautumisesta on työntekijällä itsellään. Julkishallinnon työntekijän tulee tuntee työhön perehdyttämisen jälkeen työtehtäväänsä ja organisaation toimintaan liittyvä velvoittava lainsäädäntö ja määräykset. Tämän vuoksi muiden julkishallinnon toimintaa sääntelevien lakien yleistuntemus on toivottavaa, koska esimerkiksi tuottamuksellinen virkavelvollisuuksien rikkominen voi konkretisoitua rikosoikeudellisena virkavastuuna, vaikka virhe tai laiminlyönti olisi tahaton ja johtuisi osaamattomuudesta. Uutta työtehtävää koskeva lainsäädäntö tulisi tuoda esille perehdytyksen yhteydessä, sillä työntekijöiden tulisi saada perehdytyksessä kaikki tieto siitä, mitä osaamista häneltä edellytetään ja mitä tietoa työstä suoriutuminen vaatii.

---

<sup>255</sup> Autioniemi ja muut, 2021, s. 108.

<sup>256</sup> Lyly-Yrjänäinen, 2024, s. 36–40.

Toisena tutkimuskysymyksenäni oli työturvallisuuden ja osaamiseen liittyvän vastuun määräytyminen julkishallinnossa. Työturvallisuuslaki sisältää paljon työnantajaa koskevia määräyksiä ja velvoitteita, joiden noudattamisvastuu on työnantajalla, hänen määrämällään sijaisella tai hänen edustajallaan. Vastuun kohdentumisen osalta edustajan asema perustuu usein työntekijän todellisiin tehtäviin ja päätäntävaltaan, mutta epäselvissä tilanteissa vastuu kohdentuu henkilöön, jonka vastuulle laiminlyötyjen tehtävien organisointi tai delegointi olisi kuulunut. Mahdollinen rangaistusvastuu kohdennetaan kaikkiin niihin henkilöihin, joiden nähdään vaikuttaneen lainvastaisen tilan syntymiseen tai jatkumiseen. Tutkimuksessani kävi ilmi, että myös esihenkilöt tarvitsevat enemmän perehdytystä ja tietoa työturvallisuuslain velvoitteisiin liittyen. Yleisellä tasolla vastuu turvallisesta työpaikasta on kaikilla työpaikan toimijoilla. Jokainen työntekijä on velvollinen huolehtimaan turvallisesta työympäristöstä, itsestään ja muiden työntekijöiden turvallisuudesta. Koska työturvallisuuslain säännökset ja valtioneuvoston asetukset tuovat velvoitteita pääasiassa työnantajalle tai hänen edustajalleen, eri tasoilla työskentelevien esihenkilöiden olisi tärkeää tunnistaa oma vastuunsa työntekijöiden turvallisten ja terveellisten olosuhteiden toteuttamisessa ja valvonnassa.

Myös Ala-Mikkula toteaa väitöskirjassaan, että työnantajalla on hyvin laaja työsuojeluvastuu<sup>257</sup>. Työnantajan laiminlyödessä työsuojeluvelvollisuuksiaan, seurauksena saattaa olla hallinnollisia, rikosoikeudellisia tai vahingonkorvausoikeudellisia seurauksia. Ala-Mikkula kuitenkin väittää, että oikeuskäytännön perusteella työnantaja voi osoittaa toimineensa huolellisesti ja olosuhteiden vaatimat velvollisuudet täyttäen, vaikka vahinko tapahtuisikin, koska yleistä huolehtimisvelvollisuutta rajaaville tekijöille, kuten tarpeellisuusvaatimukselle ja olosuhteiden ennalta arvaamattomuudelle, annetaan ehkä liikaa painoarvoa.<sup>258</sup>

---

<sup>257</sup> Ala-Mikkula, 2021, s. 99.

<sup>258</sup> Ala-Mikkula, 2021, s. 99.

Rikosoikeudellisen vastuun määräytyminen on sidoksissa työntekijän asemaan ja tehtäviin organisaatiossa. Henkilöillä, joilla on organisaatiossa enemmän työnjohto- tai valvontavaltaa, on yleensä myös enemmän vastuuta.<sup>259</sup> Vastuu liittyy myös työntekijän työnkuvaan ja virkavastuun osalta vastuu voi olla joko suppeaa tai laajaa. Kansalaisten ja julkishallinnon työntekijöiden oikeusturvan kannalta työntekijöille kuuluvien velvollisuuksien ja vastuualueiden tulisi olla määriteltynä laissa tai muissa määräyksissä tai ohjeissa siten, ettei vastuun kohdentamisesta ole epäselvyyttä.

Virkarikosten osalta vastuu täsmentyy useimmiten oikeuskäytännössä tapauskohtaisesti. Oikeustapausten valossa kävi ilmi, että henkilön asema organisaatiossa, sekä asemaan liittyvät velvoitteet ja vastuut, mutta myös osaaminen ja koulutustaso, voivat olla koven- tamis- tai lieventämisperusteina rikosoikeudellisen virkavastuun toteutuessa. Vastuuky- symysten vuoksi julkishallinnossa vastuut ja velvollisuudet tulisi olla selkeästi määritellyt ja oma tehtäväkuva ja siihen vaikuttavat normit tulisi tuntea riittävän perusteellisesti. Nämä olisi hyvä käydä läpi aina työhön, sekä esihenkilötehtäviin perehdytettäessä. Vir- heen tai vahingon seurauksena virkatoimissa myös työnantaja voi joutua vahingonkor- vausvastuuseen seurauksista. Vaikka perehdyttämiseen liittyvä oikeustapausaineistoni oli melko suppea, siitä oli pääteltävissä, että riittävälle perehdyttämiselle voidaan antaa vastuun määräytymisen osalta painoarvoa lähinnä työsuhteen alkuaikoina tapahtu- neissa virheissä tai työtehtävien muutosten yhteydessä.

Kolmantena tutkimuskysymyksenäni oli selvittää, miten työturvallisuutta ja työhön pe- rehdyttämistä voisi tukea turvallisuusjohtamisen avulla. Turvallisuusjohtamisen avulla voidaan ylläpitää ja kehittää organisaation työturvallisuutta, riskienhallintaa, varautu- mista ja jatkuvuudenhallintaa suunnitelmallisesti ja ennakoiden. Yhteistyö, yhteinen tah- totila, vastuualueiden ja tehtävien määrittäminen sekä toiminta- ja raportointiproses- sien luominen koko organisaation toimijoiden kesken edesauttaa toimivien turvallisuus- käytäntöjen ja turvallisuuskulttuurin luomisessa. Osallistamalla koko työyhteisö mukaan toimintaan, saadaan kattava ja ajantasainen kuva organisaation ja työympäristön

---

<sup>259</sup> Mäntylä & muut, 2022, s. 27.

turvallisuusriskeistä ja työolosuhteista. Tämän ja riskienhallinnan avulla toimintaa voidaan jatkuvasti parantaa ja tietoa voidaan hyödyntää myös työntekijöiden perehdyttämisessä, koulutuksessa ja ohjeistuksessa. Myös Ala-Mikkulan mukaan koko organisaation kattavan turvallisuuskulttuurin luominen on työsuojelutoiminnan yleisiin vaatimuksiin kuuluva työnantajan velvollisuus<sup>260</sup>. Työturvallisuuslaissa säädetään vain työturvallisuustason vähimmäisvaatimukset, mutta organisaatiot voivat kokonaisvaltaisen turvallisuusjohtamisen avulla systemaattisesti kehittää toimintaansa entistä turvallisemmaksi ja ennakoivammaksi turvallisuuden eri osa-alueilla.

Tutkimukseni laajeni alkuperäisestä suunnitelmasta, sillä julkishallinnon perehdyttämiseen ja juridis-hallinnolliseen osaamiseen liittyvää oikeudellista materiaalia ja aiempaa tutkimusta löytyi vain vähän. Perehdyttämiseen liittyviä oikeustapauksia oli saatavilla niukasti ja suurin osa ratkaisuista koski muita kuin julkishallinnossa sattuneita tapaturmia tai virheitä. Tämä saattaa kertoa siitä, että julkishallinnossa perehdytyksessä on joko onnistuttu melko hyvin, tai riittävään perehdyttämiseen ja osaamiseen liittyvät asiat etenevät tuomioistuimiin saakka erittäin harvoin. Sen sijaan lievemmistä osaamiseen liittyvistä puutteista ja toimista on kanneltu useammin ainakin ylimmille laillisuusvalvojille. Kattavampien tutkimustulosten saamiseksi perehdyttämiseen liittyvistä oikeustapauksista tulisi kerätä laajempi tutkimusaineisto.

Mielestäni aihetta olisi kuitenkin tarpeellista tutkia lisää, sillä perehdyttämällä on julkishallinnossa erityisen suuri merkitys, koska julkishallinnon toiminta on lakisidonnaista, työtehtävissä voidaan käyttää julkista valtaa ja työssä voidaan puuttua kansalaisten oikeuksiin, etuihin ja velvollisuuksiin. Huonon perehdytyksen seurauksena työntekijä voi tehdä virheitä myös tahattomasti ja osaamattomuuttaan, mutta virheet voivat johtaa ikäviin seurauksiin ja pahimmillaan oikeusprosessiin. Useissa julkishallinnon työtehtävissä erilaiset turvallisuusnäkökulmat myös korostuvat. Riittävällä perehdyttämällä, koulutuksella ja lainsäädännön tuntemisella on merkitystä hallinnon asiakkaiden, sekä julkishallinnon työntekijöiden oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta, mutta lisäksi

---

<sup>260</sup> Ala-Mikkula, 2021, s. 99.

potilas- ja asiakasturvallisuus, sekä tietosuojaan liittyvä osaaminen voivat vahvistaa kansalaisten luottamusta julkishallintoa kohtaan.

Aihetta voisi tutkia lisää jonkin yksittäisen organisaation osalta ja jatkotutkimusta aihealueeseen voisi tehdä keskittymällä tarkemmin esimerkiksi ongelmiin julkisuuslain tai tietosuojalainsäädännön soveltamisessa. Perehdyttämisen merkitystä voisi tutkia myös hallinnon asiakkaan oikeusturvan kannalta.

## Lähteet

- Ahokas, L. & Mäkeläinen, J. (2013). *Perehdyttäminen ja työnopastus – Ennakoivaa työsuojelua*. Työturvallisuuskeskus. noudettu 1.12.2024 osoitteesta <https://ttk.fi/julkaisu/perehdyttaminen-ja-tyonopastus-ennakoivaa-tyosuoje-lua/>
- Ahlroth, M. (2015). *OTK, HM Minea Ahlroth: Kiusattu vai kiusaaja? - työjohto-oikeuden rajoista ja työnantajan velvollisuudesta puuttua häirintään ja epäasialliseen kohteluun työpaikalla*. Noudettu 5.11.2024 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/uutiset/43552>
- Ala-Mikkula, E. (2020). *Työnantajan työsuojeluvastuu*. Akateeminen väitöskirja. Alma Talent.
- Ala-Mikkula, DE. (2021). Työnantajan työsuojeluvastuusta – tutkimuskohteena työnantajan keskeiset työsuojelovelvollisuudet sekä niissä työnantajan työsuojelutoiminnalle asetettu vaatimustaso. *Lakimies1/2021s.* 95–102. Noudettu 15.5.2025 osoitteesta <https://journal.fi/lakimies/article/view/156951/102230>
- AVI. (2024). *Työrikostuomiot 2023. Raportti ESAVI:n alueella annetuista työrikostuomioista*. Työsuojelun vastuualue Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Noudettu 3.11.2024 osoitteesta [https://tyosuoja.fi/documents/154017715/203855771/Raportti\\_ESAVIn\\_alueella\\_annetuista\\_tyorikos-tuomioista\\_2023.pdf/a53e95ab-158a-f74f-9bc2-f641ac3f8b99?t=1713339661211](https://tyosuoja.fi/documents/154017715/203855771/Raportti_ESAVIn_alueella_annetuista_tyorikos-tuomioista_2023.pdf/a53e95ab-158a-f74f-9bc2-f641ac3f8b99?t=1713339661211)
- Autioniemi, J., Mäntylä, N., Kosonen, J., Partinen, H. & Pernaa, H-K. (2021). Muuttuva julkinen hallinto ja työelämäkompetenssien suuntaviivat suomalaisessa korkeakoulutuksessa. *Hallinnon tutkimus 2/2021*. <https://doi.org/10.37450/ht.95637>
- Bruun, N., Mäenpää, O., & Tuori, K. (1995). *Virkamiesten oikeusasema*. Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Dufva, M. & Rekola, S. (2023). *Megatrendit 2023. Ymmärrystä yllätysten aikaan*. Sitran selvityksiä 224. SITRA. Noudettu 28.11.2024 osoitteesta [https://www.sitra.fi/wp/wp-content/uploads/2023/01/sitra\\_megatrendit-2023\\_ymmarrysta-yllatysten-aikaan.pdf](https://www.sitra.fi/wp/wp-content/uploads/2023/01/sitra_megatrendit-2023_ymmarrysta-yllatysten-aikaan.pdf)

- EOAK. (2024a). Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2023. noudettu 13.4.2025 osoitteesta [https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/kertomus2023\\_web2.pdf/be8efe8f-c629-828f-8d03-04a43367eb71?t=1719305126644](https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/kertomus2023_web2.pdf/be8efe8f-c629-828f-8d03-04a43367eb71?t=1719305126644)
- EOAK. (2024b). *AOA esittää lainsäädännön täsmentämistä virkamiesten käyttäytymisvelvoitteista.* Noudettu 15.4.2025 osoitteesta [https://www.oikeusasiamies.fi/w/aoa-esitt%C3%A4%C3%A4-lains%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6n-t%C3%A4sment%C3%A4mist%C3%A4-virkamiesten-k%C3%A4ytt%C3%A4ytymisvelvoitteista?redirect=%2Ftiedotteet](https://www.oikeusasiamies.fi/w/aoa-esitt%C3%A4%C3%A4-lains%C3%A4d%C3%A4nn%C3%A4nn%C3%B6n-t%C3%A4sment%C3%A4mist%C3%A4-virkamiesten-k%C3%A4ytt%C3%A4ytymisvelvoitteista?redirect=%2Ftiedotteet)
- Elinkeinoelämän keskusliitto. (n.d.). Yritysturvallisuus. Noudettu 30.4.2025 osoitteesta <https://ek.fi/hyotytietoa-yrityksille/yritysturvallisuus/>
- Ervasti, K. (1998). Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäyttämisestä oikeustieteessä. *Lakimies* 3/1998 s. 364–388. Noudettu 10.5.2025 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/19790001.pdf>
- Hahto, V. (2008). *Tuottamus vahingonkorvausoikeudessa.* Alma Talent.
- Herranen, M. & Puukka, M. (2024). Osaksi työyhteisöä -digijulkaisu. *Työturvallisuuskeskus.* Noudettu 30.4.2025 osoitteesta <https://ttk.fi/julkaisu/osaksi-tyoyhteisoa-digijulkaisu/>
- Hietala, H. Hurmalainen, M. & Kaivanto, K. (2024). *Työsuojeluvastuuopas.* Alma Talent Helsinki.
- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan.* Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Noudettu 31.10. osoitteesta <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/20149471-38b2-4cc8-94b7-2f6b3feed81d/content>
- Husa, J. & Pohjolainen, T. (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen.* Talentum.
- IOK. (2015). *Ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus Suomessa.* Suositukset. Ihmisoikeuskeskus. Noudettu 4.11.2024 osoitteesta <http://ihmisoikeuskeskus.fi/julkaisut2/ihmisoikeuskeskuksen-julkaisut/>

- IOK. (2016). *Mitä ihmisoikeuskasvatus on?* Ihmisoikeuskeskus. Suomen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Noudettu 4.11.2024 osoitteesta <https://bin.yhdistys-avain.fi/1586428/kOobmXyDeDTmuCSHkN120V3LQL/IOK-mita-ihmisoikeuskasvatus-suomi-2016-01-DIGI.pdf>
- Keva. (2025). *Eläköityminen jatkuu ripeänä julkisella sektorilla*. Noudettu 30.4.2025 osoitteesta <https://www.keva.fi/uutiset-ja-artikkelit/elakoityminen-jatkuu-ripeana-julkisella-alalla/>
- Kinnunen, R., Liljeroos-Cork, J, & Virta, S. (2021). *Turvallisuuden tilannekuva kuntien palvelutuotannossa ja valtuustoissa : KuntaTurva-hankkeen loppuraportti, osa 2*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:7. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-077-6>
- Kluukeri, I. (2024a). *Yle seuraa poikkeuksellista oikeudenkäyntiä: syytettynä neljä pohjalaispoliisia ja koko laitos*. Yle. Noudettu 1.12.2024 osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20124617>
- Kluukeri, I. (2024b). *Poliisilaitos syytteeseen työturvallisuusrikoksesta – rikosoikeuden professori: ”En muista vastaavaa”*. Yle. Noudettu 2.12.2024 osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20121129>
- Korpisaari, P. (2015). Oikeudenalan tunnusmerkeistä ja oikeudenalajaotuksen tarpeellisuudesta. *Lakimies* 7–8/2015 s. 987–1004. Noudettu 10.5.2025 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/159680002.pdf>
- Koskimies Emmi, Stenvall, J. & Holopainen, A. (2022). *Julkinen johtaminen : Julkisen johtamisen identiteetti, johtajien asema ja työn vaatimukset 2020-luvulla*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:10. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-899-6>
- Koskinen, S. (2015). *Prof. Seppo Koskinen: Työtehtävien määrittelemättömyys huonona henkilöstöhallintona – KKO 2014:44*. Edilex. Noudettu 4.11.2024 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/uutiset/45082?allWords=perehdytys&offset=41&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearch-Key=644111>
- Koskinen, S. & Kulla, H. (2019). *Virkamiesoikeuden perusteet*. Alma Talent.
- Kulla, H. & Salminen, J. (2024). *Hallintomenettelyn perusteet*. (12. painos). Alma Talent.

- Kuntaliitto. (2024). *Kuntien varautuminen ja turvallisuus*. Noudettu 13.5.2025 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/yhdyskunnat-ja-ymparisto/kuntien-varautuminen-ja-turvallisuus>
- Lapinkangas, J. & Karvinen, E. (2025). *Kaksi poliisia loukkaantui rähähdyksessä – Oikeus: ”Epäonnisten tapahtumien summa”*. Iltalehti. Noudettu 15.3.2025 osoitteesta <https://www.iltalehti.fi/kotimaa/a/a279a69b-6049-4c3f-a942-744d22169884>
- Lehesvuo, R. & Jalonen, H. (2022). Terveysthuollon vaaratapahtumien hallinta. *Hallinnon tutkimus Vol 41 Nro 2 (2022)*. DOI: <https://doi.org/10.37450/ht.109159>
- Liukka, M. & Sahlström, M. (2024). Vakavien vaaratapahtumien tutkimukset Suomessa. *Hallinnon Tutkimus Vol 43 Nro 4 (2024)*. DOI: <https://doi.org/10.37450/ht.146683>
- Lyly-Yrjänäinen, M. (2024). *Työolobarometri 2023*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:16. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-917-9>
- Mannermaa, K. (2018). *Työsuojelupäällikön käsikirja*. Alma Talent.
- Mannermaa, K. (2022). *Työhyvinvoinnin ja työturvallisuuden käsikirja*. Alma Talent.
- Melander, S. (2022). *Rikosoikeus*. (5.painos, päivittyvä teos). Lappi-Setälä, T. Hakamies, K. Melander, S. Nuotio, K. Ojala, T. & Rautio, I. Alma Talent.
- Miettinen, M., Kaunonen, M. & Tarkka, M-T. (2006). Laadukas perehdyttäminen. *Hallinnon tutkimus Vol 25 Nro 2*. Noudettu 4.12.2024 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/101485/59004>
- Miettinen, T. (2004). *Oikeustieteellinen opinnäytetyö / toimittanut Tarmo Miettinen*. Joensuun yliopisto.
- Muukkonen, M. (2024). *Virkarikossäätelyn kehittämistarpeista – erityistarkastelussa henkilöpiiri ja blankosäätelytekniikka oikeuskäytännön valossa*. Oikeusministeriön julkaisuja. Selvityksiä ja ohjeita 2024:1. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-883-9>
- Mäenpää, O. (2020a). *Julkinen valta ja oikeusvaltio*. Helsingin yliopiston tutkimusartikkelit. <http://hdl.handle.net/10138/316900>
- Mäenpää, O. (2020b). *Julkisuusperiaate*. Alma Talent.
- Mäenpää, O. (2023). *Hallinto-oikeus*. Alma Talent.

- Mäntylä, N. Karjalainen, V. Korhonen, N. Siikavirta, K. Wenander, H. & Annola, V. (2022). *Virkavastuu julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:14. Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-237-4>
- Määttä, T. (2000). Monitieteisyys ympäristöoikeudessa – oikeustieteen sisäiset ja ulkoiset yhteydet oikeustieteellisen tutkimuksen haasteena. *Oikeus* 3/2000. Noudettu 10.5.2025 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/oikeus/34330002.pdf>
- Määttä, T. (2016). *Oikeustieteellinen opinnäytetyö. – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta*. Toim. Miettinen, T. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Joensuun yliopisto.
- OECD. (2019). *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*. Noudettu 14.2.2025 osoitteesta <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445>
- OKV. (2024). *Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2023*. K 11/2024 vp. Noudettu 3.3.2025 osoitteesta [https://oikeuskansleri.fi/documents/1428954/98543495/OKV\\_Kertomus\\_2023.pdf/26ade637-fa66-f432-1c27-56e9f318b120/OKV\\_Kertomus\\_2023.pdf?t=1722840892740](https://oikeuskansleri.fi/documents/1428954/98543495/OKV_Kertomus_2023.pdf/26ade637-fa66-f432-1c27-56e9f318b120/OKV_Kertomus_2023.pdf?t=1722840892740)
- OKV. (2011). *Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2011*. K9/2012 vp. Noudettu 3.3.2025 osoitteesta [https://oikeuskansleri.fi/documents/1428954/98543495/oikeuskanslerin\\_kertomus\\_2011.pdf/28a4d94f-92df-4454-c072-1605f8f094ec/oikeuskanslerin\\_kertomus\\_2011.pdf?t=1637062144833](https://oikeuskansleri.fi/documents/1428954/98543495/oikeuskanslerin_kertomus_2011.pdf/28a4d94f-92df-4454-c072-1605f8f094ec/oikeuskanslerin_kertomus_2011.pdf?t=1637062144833)
- OM. (2025). *Julkisuuslain uudistamista jatketaan salassapitoperusteiden muutostarpeiden arvioinnilla*. Tiedote. Noudettu 27.3.2025 osoitteesta <https://oikeusministerio.fi/-/julkisuuslain-uudistamista-jatketaan-salassapitoperusteiden-muutostarpeiden-arvioinnilla>
- OM. (2024). *Rikosoikeudellisten virkavastuusäännösten arviointi - Lausuntotiivistelmä*. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:31. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-157-1>

- OM. (2023). *Julkisuuslain ajantasaistaminen*. Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-005-5>
- OM. (2020). *Julkisuuslain ajantasaistaminen*. Noudettu 21.1.2025 osoitteesta <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM083:00/2020>
- OM. (2014). *Lainkirjoittajan opas*. Finlex. Noudettu 4.12.2024 osoitteesta <https://lainkirjoittaja.finlex.fi/>
- Paasikallio, L. (2023). *Perehdytys sitouttajana: Työntekijäkokemuksen ensimmäisten askeleiden rakentuminen*. Suomen Taloushallintoliitto. Noudettu 17.4.2025 osoitteesta <https://taloushallintoliitto.fi/perehdytys-sitouttajana-tyontekijakokemuksen-ensimmaisten-askeliden-rakentuminen/>
- Paasonen, J. & Lindfors, H. (2021). Työturvallisuuslainsäädännön rikkomusten rangaistuskäytännöstä. *Defensor Legis 2/2021*. <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/defensor-legis/233240009.pdf>
- Paavola, H. (2021). *”Uhattiin tulla ampumaan kaupungintalolle” – Uhka- ja väkivaltatilannekuva ja turvallisuuden hallintamallit kuntien palveluissa: KuntaTurva-hankkeen loppuraportti, osa 1*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:6. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-061-5>
- Puumalainen, M. (2022). *Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen puheenvuoro: Pitäisikö virkamiehiä panna syytteeseen enemmän?* Valtioneuvoston oikeuskansleri. Noudettu 14.4.2025 osoitteesta [https://oikeuskansleri.fi/documents/1428954/220605712/apulaisoikeuskanslerin\\_puheenvuoro\\_kertomus\\_2022.pdf/0e4f47bb-dfeb-89b6-6404-964939a6b66a/apulaisoikeuskanslerin\\_puheenvuoro\\_kertomus\\_2022.pdf?t=1725278539494](https://oikeuskansleri.fi/documents/1428954/220605712/apulaisoikeuskanslerin_puheenvuoro_kertomus_2022.pdf/0e4f47bb-dfeb-89b6-6404-964939a6b66a/apulaisoikeuskanslerin_puheenvuoro_kertomus_2022.pdf?t=1725278539494)
- Rahikainen, M. (2019). *Virkamiehen vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu julkisen vallan käytössä sattuneesta vahingosta*. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto. <http://hdl.handle.net/10138/303276>
- Rauramo, P. (2023). *ESIHENKILÖIDEN PEREHDYTTÄMINEN – keskeinen lainsäädäntö tutuksi*. Työturvallisuuskeskus. Noudettu 25.11.2024 osoitteesta <https://ttk.fi/wp-content/uploads/2023/03/Esihenkiloiden-perehdyttaminen-keskeinen-lainsaadanto-tutuksi.pdf>

- Reiman, T., Pietikäinen, E., & Oedewald, P. (2008). Turvallisuuskulttuuri: Teoria ja arviointi. VTT Technical Research Centre of Finland. VTT Publications No. 700 <https://publications.vtt.fi/pdf/publications/2008/P700.pdf>
- Seppälä, M. (2022). *Virkamiehen velvollisuus noudattaa työnjohtomääräyksiä*. Lisensiaatintutkimus. URN: ISBN:978-952-499-521-4
- Siiki, P. (2002). *Työturvallisuuslain kokonaisuudistuksen keskeinen sisältö*. Noudettu 20.4.2025 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/279.pdf>
- Sitra. (2011). *Julkinen johtajuus barometritutkimus: Johdon ja esimiesten näkemys johtamisen tilasta julkishallinnossa*. Sitran selvityksiä 65. Noudettu 13.5.2025 osoitteesta <https://www.sitra.fi/app/uploads/2011/12/Selvityksia65.pdf>
- Sotaniemi, U. (2022). *Sosiaalityöntekijän oikeudellinen osaaminen valvontatyössä*. Pro gradu -tutkielma. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2022102763566>
- STM. (2023). *Työnantajan työturvallisuusvelvoitteita tarkennetaan*. Tiedote. Noudettu 2.11.2024 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/tyonantajan-tyoturvallisuusvelvoitteita-tarkennetaan>
- Suni, R. (2019). *Työympäristön ja työhyvinvoinnin linjaukset vuoteen 2030. turvallisia ja terveellisiä työoloja sekä työkykyä kaikille*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2019:3. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4044-4>
- Suomen virallinen tilasto (SVT). (2025a). *Työturvallisuusrikkomukset*. Tilastokeskus. Noudettu 12.4.2025 osoitteesta [https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_rpk/statfin\\_rpk\\_pxt\\_13j2.px/chart/chartViewColumn/](https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_rpk/statfin_rpk_pxt_13j2.px/chart/chartViewColumn/)
- Suomen virallinen tilasto (STV). (2025b). *Työturvallisuusrikokset*. Tilastokeskus. Noudettu 12.4.2025 osoitteesta [https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_rpk/statfin\\_rpk\\_pxt\\_13j2.px/chart/chartViewColumn/](https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_rpk/statfin_rpk_pxt_13j2.px/chart/chartViewColumn/)
- Tapani, J., Tolvanen, M. & Hyttinen, T. (2019). *Rikosoikeuden yleinen osa – vastuuoppi*. Alma Talent.
- Tapaturmavakuutuskeskus. (2025) *Analyysi 58 Työtapaturmien lukumäärä kasvoi ja taajuustaso nousi vuonna 2024*. Noudettu 20.4.2025 osoitteesta <https://api.tyotapaturmatieto.fi/file-store/0-608380-1421891>

- Tear, M. J. & Reader, T. W. (2023). Understanding safety culture and safety citizenship through the lens of social identity theory. *Safety Science Volume 158, February 2023, 105993*. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2022.105993>
- TEM. (2024). *Henkilöön liittyvän irtisanomisperusteen sääntelyn muuttamista valmisteleva työryhmä*. Noudettu 14.5.2025 osoitteesta <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM055:00/2024>
- Tieteen termipankki. (2025a). *Oikeustiede: hallintotehtävä*. Noudettu 30.4.2025 osoitteesta <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:hallintotehtävä>
- Tieteen termipankki. (2025b). *Oikeustiede: viranomainen*. Noudettu 30.4.2025 osoitteesta <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:viranomainen>
- Tieteen termipankki. (2025c). *Oikeustiede: blanco-rangaistussäännös*. Noudettu 30.4.2025 osoitteesta <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:blanco-rangaistussäännös>
- Tieteen termipankki. (2025d). *Oikeustiede: kollektiiviperuste*. Noudettu 24.4.2025 osoitteesta <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kollektiiviperuste>
- Turvallisuuskomitea. (2025). *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös*. Valtioneuvoston julkaisuja 2025:1. Noudettu osoitteesta <https://turvallisuuskomitea.fi/yhteiskunnan-turvallisuusstrategia/>
- Turvallisuuskomitea. (2017). *Kokonaisturvallisuuden sanasto*. TSK 50. Noudettu 4.5.2025 osoitteesta [https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/Kokonaisturvallisuuden\\_sanasto.pdf](https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/Kokonaisturvallisuuden_sanasto.pdf)
- Työsuojeluhallinto. (2010). *Turvallisuusjohtaminen*. Työsuojeluoppaita ja -ohjeita 35. Aluehallintovirasto. Noudettu 11.5.2025 osoitteesta [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016298/Turvallisuusjohtaminen\\_TSO\\_35.pdf/ef0c3554-4593-49d6-9530-64c28f404cb0/Turvallisuusjohtaminen\\_TSO\\_35.pdf?t=1716445560228](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016298/Turvallisuusjohtaminen_TSO_35.pdf/ef0c3554-4593-49d6-9530-64c28f404cb0/Turvallisuusjohtaminen_TSO_35.pdf?t=1716445560228)
- Ullakonoja, V. (2018). *Työoikeus*. (5. painos). Koskinen, S., Kairinen, M., Nieminen, K., Nordström, K., Ullakonoja, V. & Valkonen, M. Alma Talent.
- Valjakka, E. (2016). *Vain lakiko lasta suojelee?* Väitöskirja. Turun yliopiston julkaisuja. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-29-6442-0>

- Vainio, K. (2014). *13 Virkamiesten ja viranhaltijoiden täydennyskoulutus*. Noudettu 3.11.2024 osoitteesta [https://bin.yhdistysavain.fi/1586428/SmFkVE7NRu-ciZaT62S0i0V5wW0/IOK-kokopitk%C3%A4\\_viranhaltijat.pdf](https://bin.yhdistysavain.fi/1586428/SmFkVE7NRu-ciZaT62S0i0V5wW0/IOK-kokopitk%C3%A4_viranhaltijat.pdf)
- Valtiolla.fi. (2024). *Me perehdytämme yhdessä*. Noudettu 11.12.2024 osoitteesta <https://www.valtiolla.fi/me-perehdytamme-yhdessa/>
- VM. (2021). *Kuntien turvallisuuden hallintakeinoja tarkastelleen selvityksen loppuraportti*. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:40. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-486-8>
- VM. (2019). *Valtion rekrytointiprosessiin ja perehdytykseen ollaan tyytyväisiä*. Noudettu 10.5.2025 osoitteesta <https://stm.fi/-/10623/valtion-rekrytointiprosessiin-ja-perehdytykseen-ollaan-tyytyvaisia>
- VM. (2005). *Arvot arjessa - Virkamiehen etiikka: Valtionhallinnon käsikirja*. Edita Prima Oy. Noudettu 4.11.2024 osoitteesta [https://vm.fi/documents/10623/1172317/Arvot\\_arjessa\\_Virkamiehen+etiikka.pdf/11021c42-0927-4290-849b-454297644870](https://vm.fi/documents/10623/1172317/Arvot_arjessa_Virkamiehen+etiikka.pdf/11021c42-0927-4290-849b-454297644870)
- VM. (n.d.). *Koulutuspalvelut*. Noudettu 30.4.2025 osoitteesta <https://vm.fi/koulutuspalvelut>
- VN. (2024). *Valtioneuvoston kanslia asetti hankkeen valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamallin kehittämiseksi*. Tiedote. Noudettu 12.5.2025 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/-/valtioneuvoston-kanslia-asetti-hankkeen-valtioneuvoston-turvallisuusjohtamisen-toimintamallin-kehittamiseksi>
- Voutilainen, T. & Ouli, J. (2023). *Virkavelvollisuuksien ja virkatoimien todennettavuuden vaatimus*. DEFENSOR LEGIS 1/2023. Noudettu 13.4.2025 osoitteesta [https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/defensor\\_legis/1000980003.pdf](https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/defensor_legis/1000980003.pdf)
- VTV. (2010). *Turvallisuus valtion työpaikoilla*. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 202/2010. Dnro. 340/54/06. Noudettu 3.5.2025 osoitteesta <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/07/02143506/tyoturvallisuus-valtion-ty%C3%B6paikoilla-202-2010.pdf>

VTV. (2022). *Osaamisen kehittäminen ja rekrytoinnit valtiolla*. VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON TARKASTUSKERTOMUKSET 5/2022. URN:ISBN:978-952-499-521-4

VTV. (2024). *Jälkiseurantaraportti*. Noudettu 28.4.2025 osoitteesta <https://www.vtv.fi/app/uploads/2024/12/VTV-Jalkiseuranta-Osaamisen-kehittaminen-ja-rekrytoinnit-valtiolla.pdf>

### **Virallislähteet**

HE 17/2025 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuloverolain sekä eräiden muiden verolakien muuttamisesta.

57/2024 Sosiaali- ja terveysministeriön asetus sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön täydennyskoulutuksesta.

HE 132/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 ja 16 §:n muuttamisesta.

HE 168/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi taloudellisesti tuetusta ammatillisen osaamisen kehittämisestä annetun lain ja koulutuksen korvaamisesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

HE 50/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain ja Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain muuttamisesta.

HE 306/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työturvallisuuslain muuttamisesta.

HE 37/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain sekä poliisin hallinnosta annetun lain 15 §:n muuttamisesta.

HE 44/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

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

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

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

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

HE 94/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsittäviksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi.

HE 95/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevaksi lainsäädännöksi.

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

PeVL 15/2019 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 33/2004 vp. Hallituksen esitys sairausvakuutuslaiksi. Hallituksen esitys sairausvakuutuslaiksi annetun hallituksen esityksen (HE 50/2004 vp) täydentämisestä.

PeVL 31/2002 vp. Hallituksen esitys rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 46/2002 vp. Hallituksen esitys työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

## **Oikeuskäytäntö**

KHO:2015:3049. 28.10.2015.

KKO:2014:44. 26.6.2014.

KKO 2018:90. 28.12.2018.

KKO:2022:31. 4.5.2022.

KKO:2023:17. 2.3.2023.

Helsingin HAO. 2412/2024. 18.4.2024.

Helsingin HAO H1078/2022. 22.2.2022.

Itä-Suomen HAO. 15/0328/4. 28.10.2015.

Itä-Suomen HO. 21/136894. 9.9.2021.

Turun HO. 18/110250. 7.3.2018.

Itä-Suomen HO. 14/119969. 15.5.2014.

Hyvinkään käräjäoikeus 13/117038. 26.9.2013.

TT 2024:35. 4.7.2024.

### **Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut**

EOAK/5000/2023 Kirjallisen huomautuksen antaminen virkamiehelle virkavapauden aikaisen toiminnan perusteella.

EOAK/7302/2019 Vuokratyövoiman käyttö verohallinnon puhelinpalvelussa.