

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

Anna-Maria Kärjä

**VALTION VIRKAMIEHEN JA KUNNAN VIRANHALTIJAN
IRTISANOMINEN**

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

2010

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

KÄRJÄ, ANNA-MARIA: Valtion virkamiehen ja kunnan viranhaltijan irtisanominen

Pro-gradu -tutkielma, xv + 91

Julkisoikeus

Syyskuu, 2010

Virkamiesoikeudellisessa tutkielmassa tarkastellaan valtion ja kunnan virkamiesten asemaa ja toimintoja valtion virkamieslain (19.8.1994/750, jäljempänä virkamieslaki) sekä kunnallisista viranhaltijoista annetun lain (11.4.2003/304, jäljempänä viranhaltijalaki) mukaisesti. Päähuomio tutkielmassa on virkamiesten lainmukaisissa ja laittomissa irtisanomisperusteissa. Tutkielmassa käsitellään lisäksi virkamiesten yleisempiä oikeuksia ja velvollisuuksia sekä virkamiesten oikeusturvan perusteita ennen irtisanomista, sen aikana ja sen jälkeen.

Tutkielman tarkoituksena ja tavoitteena on koota kattava ja yhtenäinen kokonaisuus valtion ja kunnan virkamiehen toiminnan perusteista ja erityisesti irtisanomiseen oikeuttavasta toiminnasta sekä tilanteista, joissa viranomaisella ei ole lainmukaista oikeutta irtisanoa virkamiestä. Oikeusdogmaattinen tutkimus perustuu lain tulkintaan ja sen käyttöön tuomioistuimissa. Lakien lisäksi tutkimuksessa on käytetty muutakin aineista, kuten hallituksen esityksiä (esimerkiksi HE 291/1993 vp, 196/2002 vp) ja kirjallisuutta (esimerkiksi Koskinen, Seppo & Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet, 2009).

Tutkielman alussa käydään läpi virkamiesten yleisimmät oikeudet ja velvollisuudet ja myös viranomaiselle kuuluvat velvollisuudet. Virkamiesten oikeudet ovat yleisesti samat, mitä Suomen perustuslaissa (11.6.1999/731, jäljempänä perustuslaki) on taattu kaikille. Virkasuhteen julkisoikeudellisen luonteen vuoksi virkamiehillä on siitä johtuvia erityisiä oikeuksia ja velvollisuuksia.

Valtion ja kunnan virkamiehen irtisanominen on mahdollista joko häneen henkilöön liittyvillä eli individuaalisilla perusteilla tai tuotannollisilla ja taloudellisilla eli kollektiivisilla perusteilla. Virkamiehen irtisanominen on mahdollista esimerkiksi tilanteissa, joissa virkamies on laiminlyönyt yhtä tärkeimmistä velvollisuuksistaan eli viranhoitovelvollisuuttaan. Virkamiehen irtisanominen kollektiivisilla perusteilla on mahdollista tilanteissa, joissa virkamiehen tehtävät ovat vähentyneet pysyvästi ja häntä ei voi siirtää tai kouluttaa uusiin tehtäviin. Virkamiehen irtisanomista on tarkasteltava omana, yksilöllisenä kokonaisuutena, johon voivat vaikuttaa lukuisat erilaiset tekijät, esimerkiksi virkamiehen teon tahallisuus ja hänen asemansa hallinnossa.

Virkamiehelle kuuluu olennaisesti myös oikeussuoja irtisanomistilanteissa. Oikeussuoja turvaa virkamiehen irtisanomisen asianmukaisuuden ja menettelyn laillisuuden. Oikeussuojaan kuuluvat olennaisena osana viranomaisen velvollisuus selvittää virkamiehen irtisanomisen perusteet sekä virkamiehen oikeus tulla kuulluksi niistä asioista, jotka vaikuttavat irtisanomiseen ja sen perusteisiin.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
1.1	Tutkielman lähtökohdat	1
1.2	Tutkimustehtävä	8
1.3	Tutkimuksen metodologiset lähtökohdat	9
2	VALTION VIRKAMIES SEKÄ KUNNAN VIRANHALTIJA	12
2.1	Valtion virkamiehen asema	12
2.2	Kunnan viranhaltijan asema	13
2.3	Virkamiehen yleiset oikeudet	14
2.4	Virkasuhteesta aiheutuvat velvollisuudet	17
2.4.1	Virkamiehen velvollisuudet	17
2.4.2	Työnantajan velvollisuudet	22
3	VIRKAMIEHEN IRTISANOMINEN HENKILÖKOHTAISILLA PERUSTEILLA	24
3.1	Virkamiehestä johtuvat henkilölliset irtisanomisperusteet	24
3.1.1	Varoitus	33
3.1.2	Virantoimituksesta pidättäminen	35
3.2	Rajoitukset virkamiehen henkilöllisiin irtisanomisperusteisiin	37
3.2.1	Virkamiehen sairaus, vika tai vamma	37
3.2.2	Virkamiehen osallistuminen työtaistelutoimenpiteeseen	40
3.2.3	Virkamiehen mielipiteet ja toiminta	41
3.2.4	Turvautuminen oikeusturvakeinoihin	43
3.3	Erityinen irtisanomissuoja raskauden ja perhevapaiden aikana	44
3.4	Sopimusperusteiset rajoitukset	46
3.5	Johtavassa asemassa olevat virkamiehet	47

4	VIRKAMIEHEN IRTISANOMINEN TUOTANNOLLISILLA JA TALOUDELLISILLA PERUSTEILLA	51
4.1	Tuotannolliset ja taloudelliset irtisanomisperusteet	51
4.1.1	Virkamiehen uudelleensijoittaminen ja -kouluttaminen	55
4.1.2	Irtisanotun virkamiehen takaisin ottaminen	58
4.1.3	Virkasuhteen osa-aikaistaminen	60
4.1.4	Virkamiehen lomauttaminen	62
4.2	Rajoitukset tuotannollisiin ja taloudellisiin irtisanomisperusteisiin	63
4.2.1	Uuden työntekijän ottaminen	63
4.2.2	Työn vähentymisen vähäisyys sekä kone- ja laitehankinnat	65
4.2.3	Työnantajan kustannussäästöjen vähäisyys	66
4.3	Virkamiehen irtisanoutuminen	67
5	IRTISANOMISPROSESSI JA VIRKAMIEHEN OIKEUSSUOJA SEN AIKANA	70
5.1	Irtisanomismenettely ja virkamiehen oikeusturva	70
5.1.1	Viranomaisen selvitysvelvollisuus	72
5.1.2	Virkamiehen kuuleminen sekä yhteistoimintamenettely	73
5.1.3	Irtisanomisen muutosäännökset	77
5.2	Virkamieslautakunta	78
5.3	Oikaisuvaatimusmenettely sekä kunnallisvalitus	79
5.4	Jatkuvuusperiaate	80
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	82

TAULUKOT

Taulukko 1.	Virkamiehen henkilökohtaisen irtisanomisen vertailu.	84
Taulukko 2.	Virkamiehen tuotannollisen ja taloudellisen irtisanomisen vertailu.	88

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aalto, Esa: Virkamiesasiat. Teoksessa Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta - Högsta förvaltningsdomstolen 90 år, s. 146 - 161. Keuruu 2008.

Ahtela, Karoliina, Bruun, Niklas, Koskinen, Pirkko K., Nummijärvi, Anja & Saloheimo, Jorma: Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Helsinki 2003.

Bruun, Niklas, Mäenpää, Olli & Tuori, Kaarlo: Virkamiesten oikeusasema. Keuruu 1995.

Frände, Jan, Matikkala, Jussi, Tapani, Jussi, Tolvanen, Matti, Viljanen, Pekka & Wahberg, Markus: Keskeiset rikokset. Helsinki 2006.

Hallberg, Pekka, Karapuu, Heikki, Scheinin, Martin, Tuori, Kaarlo & Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Helsinki 1999.

Hannus, Arno & Pekka, Hallberg: Kuntalaki. Helsinki 1997.

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari: Kuntalaki - Tausta ja tulkinnat. Helsinki 2004.

Hautamäki, Veli-Pekka: Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki 2004.

Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä. Helsinki 2001.

Heuru, Kauko: Kunnallisen viran historiikki, s. 27 - 39. Teoksessa Aimo Ryytänen (toim.): Kuntien oikeus itsehallintoon. Tampere 2002.

Heuru, Kauko: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki 2006.

Heuru, Kauko, Mennola, Erkki & Ryytänen, Aimo: Kunnallinen itsehallinto, Kunnallisoikeuden perusteet. Helsinki 2001.

Hietala, Harri, Kahri, Tapani, Kairinen, Martti & Kaivanto, Keijo: Työsopimuslaki käytännössä. Helsinki 2008.

Hirvonen, Kalervo & Mäkinen, Eija: Kunnallinen viranhaltija - oikeudellisen aseman sääntely. Helsinki 2006.

- Husa, Jaakko*: Julkisoikeudellinen tutkimus. Jyväskylä 1995.
- Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo*: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet, johdatus julkisoikeuteen. 2. p. Helsinki 2008.
- Isaksson, Paavo*: Korruptio ja julkinen valta. Tampere 1997.
- Jyränki, Antero*: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.
- Kairinen, Martti*: Työoikeus perusteineen. Raisio 2009.
- Kairinen, Martti, Koskinen, Seppo, Nieminen, Kimmo, Ullakonoja, Vesa & Valmonen, Mika*: Työoikeus. 2. p. Juva 2006.
- Kallio, Teuvo*: Virkamieslautakunnasta. Teoksessa Pekka Orasmaa (toim.): Työtuomioistuin 50 vuotta - Arbetsdomstolen 50 år, s. 43 - 56. Helsinki 1997.
- Koskinen, Seppo, Kilpeläinen, Maija & Laakso, Elina*: Päätteet - Tupakka, alkoholi ja huumeet palvelussuhteen ongelmina. Helsinki 2007.
- Koskinen, Seppo & Kulla, Heikki*: Virkamiesoikeuden perusteet. 5. p. Helsinki 2009.
- Kulla, Heikki*: Hallintomenettelyn perusteet. 7. p. Turku 2008.
- Kunnallinen työmarkkinalaitos*: Kunnallisen esimiehen virkasuhdeopas. 3. p. Helsinki 2008.
- Laakso, Seppo, Suviranta, Outi & Tarukannel, Veijo*: Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.
- Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. Porvoo 1997.
- Mäenpää, Olli*: Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki 2002.
- Mäenpää, Olli*: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2004.
- Mäenpää, Olli*: Julkisuusperiaate. Juva 2008. (Mäenpää 2008a)
- Mäenpää, Olli*: Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki 2008. (Mäenpää 2008b)
- Neuvonen, Riku*: Sananvapaus, joukkoviestintä ja sääntely. Helsinki 2005.
- Niemivuo, Matti & Keravuori, Marietta*: Hallintolaki. Porvoo 2003.

Ojanen, Tuomas: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki 2003.

Ojanen, Tuomas: Suomen valtiosäännön perusteita. Helsinki 2001.

Ollila, Riitta: Sananvapaus. Pieksämäki 2004.

Ryynänen, Aimo: Kuntiin kohdistettavan valtionvalvonnan oikeutus. Teoksessa Aimo Ryynänen (toim.): Kuntien oikeus itsehallintoon, s. 98 - 115. Tampere 2002.

Ryynänen, Aimo: Kunnat valtion valvonnassa. Vammala 2004.

Saipio, Heikki, Niittylä, Lauri & Vartiainen-Hynönen, Elina: Kunnallisen viranhaltijan oikeusasema. Jyväskylä 1998.

Siltala, Raimo: Johdatus oikeusteoriaan. Helsinki 2001.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Helsinki 2003.

Tiitinen, Kari-Pekka & Kröger, Tarja: Työsopimusoikeus. 4. p. Helsinki 2008.

Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi. Vantaa 2003.

Työväen Sivistysliitto ry TSL: Virkamies ja pykälät. Turenki 1987.

Viljanen, Pekka: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Helsinki 1990.

Wallin, Anna-Riitta & Konstari, Timo: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait. Jyväskylä 2000.

Artikkelit

Koskinen, Seppo: Irtisanomisen peruuttaminen. Lakimies 2/1998, s. 237 - 249.

Koskinen, Seppo: Kohtuullinen aika irtisanoa. Defensor Legis N:o 5/2003, s. 786 - 802. (Koskinen 2003a)

Koskinen, Seppo: Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003) (27.9.2003 päivitetty versio). Edilex Asiantuntijakirjoitukset 19.9.2003, artikkeli. (Koskinen 2003b)

Koskinen, Seppo: Velvollisuus antaa varoitus työsopimuksen irtisanomisen edellytyksenä.

Defensor Legis N:o 6/2004, s.1015 - 1047. (Koskinen 2004a)

Koskinen, Seppo: Uusi kunnallista viranhaltijaa koskeva lainsäädäntö ja muutosturva virkasuhteessa. Edilex Asiantuntijakirjoitukset 18.5.2004, artikkeli. (Koskinen 2004b)

Koskinen, Seppo: Virkamiehen irtisanominen henkilökohtaisilla perusteilla. Edilex Asiantuntijakirjoitukset 26.4.2006, (versio 1.0), artikkeli.

Koskinen, Seppo: Työsopimuslain 7 luvun 4 §:n mukaisen muun työn tarjoamisesta. Edilex Asiantuntijakirjoitukset 13.11.2009, artikkeli.

Kulla, Heikki: Virkamiesten sivutoimien rajoittaminen. Lakimies 7 - 8/1995, s. 1415 - 1430.

Kulla, Heikki: Julkishenkilöstön asema: systematiikkaa ja sekamuotoisuutta. Lakimies 7 -8/2006, s. 1158 - 1176.

Launiala, Mika: Virkamiehen pidättäminen virantoimituksesta, perusasioita valtion virkamieslain 40 §:n soveltamisesta. Edilex Asiantuntijakirjoitukset 10.3.2010, artikkeli.

Suviranta, Outi: Virkamiesten kielitaitovaatimukset ja Euroopan yhteisön oikeus. Lakimies 3/2002, s. 335 - 351.

Valtiovarainministeriö: Valtion virkamieslain muutoksenhakua selvittäneen työryhmän muistio. Valtiovarainministeriön julkaisuja 38/2009.

Ullakonoja, Vesa: Kuuleminen työ- ja virkasuhdetta päätettäessä. Edilex Asiantuntijakirjoitukset 19.11.2004, referee-artikkeli

Virallisjulkaisut

Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi kuntalain muuttamisesta. (EV 46/2000 vp)

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

Hallintovaliokunnan mietintö n:o 5 hallituksen esityksestä valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta. (HaVM 5/1994 vp)

Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi kuntalain muuttamisesta. (HaVM 9/2000 - HE 1/2000 vp, tarkistettu versio 2.0)

Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta. (HaVM 31/2002 vp - HE 196/2002 vp, versio 2.0)

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

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

Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi. (HE 192/1994 vp)

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

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi. (HE 1/1998 vp)

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

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

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

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (HE 270/2002 vp)

Hallituksen esitys Eduskunnalle työllistymisen ja muutosturvan toimintamalliin liittyväksi lainsäädännöksi. (HE 48/2005 vp)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi. (HE 8/2006 vp)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (HE 267/2006 vp)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtionvirkamieslain muuttamisesta. (HE 63/2007 vp)

Kansainvälisen työjärjestö ILO:n yleissopimus nro 158: Työnantajan toimesta tapahtuva palvelusuhteen päättäminen 1982 (Sop158).

Komiteanmietintö 2002:6. Kunnallisen viranhaltijan oikeusasematoimikunnan mietintö.

Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 5/1994 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 64/2002 vp.

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja. (SopS 75 - 76/1998)

Oikeustapaukset

Virkamieslautakunta

VMLTK 1161/95

VMLTK 238/96

VMLTK 19/98

VMLTK 51/98

VMLTK 83/98

VMLTK 78/1999

VMLTK 28/2000

VMLTK 96/2000

VMLTK 88/2001

VMLTK 21/2002

VMLTK 33/2002
VMLTK 39/2002
VMLTK 31/2003
VMLTK 82/2003
VMLTK 82/2004
VMLTK 119/2004
VMLTK 15/2005
VMLTK 19/2005
VMLTK 39/2005
VMLTK 64/2005
VMLTK 66/2005
VMLTK 78/2005
VMLTK 99/2005
VMLTK 3/2006
VMLTK43/2006
VMLTK 53/2006
VMLTK 61/2006
VMLTK 68/2006
VMLTK 75/2006
VMLTK 79/2006
VMLTK 87/2006

VMLTK 93/2006

VMLTK 15/2007

VMLTK 19/2007

VMLTK 20/2007

VMLTK 22/2007

VMLTK 28/2007

VMLTK 31/2007

VMLTK 34/2007

VMLTK 64/2007

VMLTK 70/2007

VMLTK 90/2007

VMLTK 96/2007

VMLTK 98/2007

VMLTK 101/2007

VMLTK 1/2008

VMLTK 12/2008

VMLTK 23/2008

VMLTK 33/2008

Korkein hallinto-oikeus

KHO 11.3.1996/705

KHO 29.3.1996/947
KHO 27.6.1997/1642
KHO 29.8.1997/2043
KHO 1998:60
KHO 3.11.1998/2412
KHO 20.09.2000/2342
KHO 01.08.2001/1727
KHO 08.08.2001/1766
KHO 13.06.2001/1434
KHO 2005:30
KHO 2008:30
KHO 14.3.2008/530
KHO 1.8.2008/1785
KHO 15.5.2008/1165
KHO 21.4.2009/950
KHO 30.11.2009/3406

LYHENTEET

HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
Kielitaitolaki	Laki julkisyhteisön henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (6.6.2003/424)
Perustuslaki	Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
Tasa-arvolaki	Laki miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta (8.8.1986/609)
Viranhaltijalaki	Laki kunnallisesta viranhaltijasta (11.4.2003/304)
Virkamiesasetus	Valtion virkamiesasetus (14.11.1994/971)
Virkamieslaki	Valtion virkamieslaki (19.8.1994/750)
VMLTK	Virkamieslautakunta
vp	Valtiopäivät

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman lähtökohdat

Tutkielmassa tarkastellaan valtion virkamieslaissa (19.8.1994/750, jäljempänä virkamieslaki) ja laissa kunnallisesta viranhaltijasta (11.4.2003/304, jäljempänä viranhaltijalaki) säänneltyjä tapoja päättää julkisoikeudellinen palvelussuhde irtisanomiseen. Julkisoikeudellisen palvelussuhteen eli virkasuhteen irtisanomisen on tapahduttava lainmukaisesti ja annettuja muutosäännöksiä noudattaen, perusteet tähän on määritelty virkamies- ja viranhaltijalaissa. Edellä mainituissa laeissa on säädetty sekä palvelussuhteen ehdoista että virkamiehen toiminnan perusteista valtion- ja kunnallishallinnossa. Valtion virkamiehen tai kunnallisen viranhaltijan työnantaja on valtio tai kunta, jotka voivat esimerkiksi perustaa virkoja tai ratkaista virkasuhteen eri päättämistavoista, esimerkiksi irtisanomisesta.

Ensimmäinen valtion virkamiehiä koskeva yleinen laki tuli voimaan vuonna 1988, jolloin valtion virkamiehiä koskeva säännöstö koottiin samaan lakiin. Osa virkamiesoikeudellisesta lainsäädännöstä oli ennen 1980-luvun uudistusta peräisin 1920 ja 1930-luvuilta, esimerkiksi laki valtion viran tai pysyvaisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan (nimittämiskirjalaki), jossa on säädetty virkamiehen virassapysymisoikeus vuodelta 1926. Nimittämiskirjalain säännös koski virkamiehen kurinpidollista ja hallinnollista irtisanomista. Virkasuhdetyyppejä oli valtion julkisessa hallinnossa erilaisia ja virassapysymisoikeus ei koskenut kaikkia virkamiehiä. Ennen vuoden 1988 uudistusta virkamiehiä käsittelevä lainsäädäntö oli hyvin hajanaista ja vanhaa, eikä aikaisempi sääntely vastannut muuttuvan yhteiskunnan asettamia tarpeita.¹

Merkittävä uudistus ennen vuoden 1988 virkamieslakia on vuonna 1970 säädetty valtion virkaehtosopimuslaki (6.11.1970/664), joka säätelee virkaehtosopimuksen käyttöönottoa. Vuoden 1988 jälkeen virkamieslakia on uudistettu ja nykyisin voimassa oleva valtion virkamiehiä koskeva virkamieslaki on vuodelta 1994. Lain tavoitteena on turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen sekä turvata virkamiehelle oikeudenmukainen asema suhteessa työnantajaan (virkamieslaki 2 §). Virkamieslakiin on vuoden 1994 jälkeenkin tehty joitakin yksittäisiä muutoksia koskien esimerkiksi virkamiehen määräaikaisuutta. Muutok-

¹HE 291/1993 vp. Yleisperustelut, 2.1.1. Virkamieslainsäädäntö; Koskinen & Kulla 2009, s. 3.

silla virkamieslakiin on pyritty parantamaan valtion virkamiesten palvelussuhdeturvaa eli oikeutta pysyä virassaan ja siihen liittyviä säännöksiä.

Kunnan viranhaltijan toimea säänteleä voimassa oleva viranhaltijalaki vuodelta 2003. Ennen lakiuudistusta kunnan viranhaltijoiden toimintaa sääntelivät laki kunnan viranhaltijan palvelussuhdeturvasta ja kuntalaki (17.3.1995/365) sekä kunnan omat virkasäännöt. Kunnan itsehallinnollisesta asemasta johtuen lakiin otettiin vain keskeisimmät säännökset viranhaltijoista. Kunnallisen viranhaltijan käsite otettiin kunnallislakiin vuonna 1948 erottamaan kunnallinen virka valtion virasta. Kaupunkien viranhaltijoiden oikeudet ja velvollisuudet on otettu huomioon lainsäädännössä 1920-luvulla. Kuntakohtaisissa virkasäännöissä säädeltiin esimerkiksi viranhaltijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Palvelussuhdeturvalaki vuonna 1996 uudisti kunnan viranhaltijoiden oikeusturvaa ja säännösten yhtenäisyyttä kunnissa, sillä tätä aikaisemmin virkasäännössä säädeltiin viranhaltijoiden irtisanomisen perusteista. Virkasääntö oli kuntakohtainen pakollinen johtosääntö, jossa tuli säädellä esimerkiksi viranhaltijan yleisistä ja erityisistä kelpoisuusehdoista sekä virkasuhteen päättymisestä.²

Virkasääntö menettikin merkitystään, kun sen säätämiä seikkoja otettiin kuntalakiin ja palvelussuhdeturvalakiin. Virkasäännön asemaan vaikutti lisäksi uusi perustuslaki, jonka mukaan viranhaltijoiden oikeusasemasta tuli säätää lailla. Kunnan viranhaltijoiden oikeusaseman sääntelemistä kattavammin lailla ja kunnan viranhaltijoiden oikeusaseman parantaminen on ollut osa vuoden 2003 lakiuudistuksen tavoitetta ja perustaa. Kunnan itsehallinnollinen asema ei oikeuta siihen, että viranhaltijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista ei säädettäisi laintasolla. Uuden viranhaltijalain syntyä patisti osaltaan myös eduskunta, joka vastauksessaan hallituksen esitykseen kuntalain muuttamiseksi edellytti, että hallitus ryhtyy valmistelemaan mahdollisimman pian uutta hallituksen esitystä laiksi kunnallisen viranhaltijan asemasta. Uuden viranhaltijan asemaa sääntelevän valmistelun tuli eduskunnan vastauksen perusteella pohjautua kolmikantaiseen valmisteluun ja seurata virkamieslain kirjoittamistapaa.³

Viranhaltijalaila tavoiteltiin kunnallisen viranhaltijan asemaa sääntelevän lainsäädännön yhdistämistä kattavaksi kokonaisuudeksi, joka ottaa huomioon myös Suomen perustuslain (11.6.1999/731, jäljempänä perustuslaki) asettamat vaatimukset, kuten säännöksen jokaisen oikeuksien ja velvollisuuksien kirjaamisesta lakiin (80.1 §). Viranhaltijalain lisäksi kunnan viranhaltijan asemaan vaikut-

² HE 44/1996 vp. 2.2. Kunnallista henkilöstöä koskeva lainsäädäntö; HE 196/2002 vp. s. 16; Heuru 2002, s. 29; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 1, 7; Koskinen & Kulla 2009, s. 4 - 5; Saipio, Niitylä & Vartiainen-Hynönen 1996, s. 255.

³EV 46/2000 vp.; HaVM 9/2000 vp. Valiokunnan kannanotot, Yleisperustelut; Hannus & Hallberg 1997, s. 286; Harjula & Prättälä 2004, s. 346; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 20.

taa kuntalaki omilla säännöksillään.⁴ Viranhaltijalaki on selkeyttänyt kunnan viranhaltijoiden toimintaa ja parantanut sekä yhdenmukaistanut heidän oikeusturvaansa ja toiminnan perusteita. Eri kuntien viranhaltijoiden asema on yhdenvertaisempi kuin aikaisemmassa lainsäädännössä oli. Jokaisesta viranhaltijasta sääntelee samat periaatteet eikä jokaisen kunnan erilaiset kuntakohtaiset virkasäännöt.

Lakien lisäksi kunnan viranhaltijan toimintaan vaikuttaa kunnan itsehallinnollinen asema. Kunnan itsehallinto nojaa perustuslain säännökseen, jonka perusteella kunnan hallinnon on perustuttava kunnan asukkaiden itsehallintoon (perustuslaki 121.1 §). Kunnan itsehallinto suuntautuu kunnan asukkaisiin ja siellä oleskeleviin ihmisiin, kunnan alueeseen ja kunnan toimintoihin. Kunta hoitaa itsehallintonsa nojalla sille laissa säädetyt tehtävät ja ne tehtävät, jotka se on itselleen vapaaehtoisesti ottanut⁵, lisäksi kunnalla on itsehallinnon nojalla verotusoikeus (perustuslaki 121.3 §). Itsehallinnollisesta asemasta huolimatta kunnat ovat osa julkisen hallinnon kokonaisuutta. Kunnan itsehallinto perustuu lakiin ja sitä hoidetaan annettujen lakien puitteissa. Oikeusjärjestyksen mukaisesti kunta päättää itse omista tehtävistään, hallinnosta ja taloudesta.⁶

Kunnan itsehallinto vaikuttaa siihen, että kunnalla on valtion virkamiesten lainsäädännöstä erilliset omat virkamiehet. Itsehallinnon nojalla kunnalla on oikeus ja vapaus itse järjestää omaa organisaatiotaan. Kunnan viranhaltijat ovat osa tätä organisaatiota ja sen toteuttamista. Omalta osaltaan viranhaltijat toettavatkin kunnan itsehallinnollista asemaa.⁷ Kunnan viranhaltijat ja heitä sääntelevä, valtion virkamiehistä erillinen laki korostavat osaltaan kunnan itsehallinnollista asemaa, joka on myös huomioitava selvittäessä kunnan viranhaltijoiden irtisanomista ja sen menetelmää.

Voimassa olevilla virkamies- ja viranhaltijalla on ollut tarkoitus lähentää virkamiehen asemaa työsopimussuhteisen työntekijän asemaan nähden. Tavoitteena on ollut, että lainsäädännön uudistuksilla poistetaan virkasuhteen ja työsopimussuhteen perusteettomat erot. Perusteltuja eroja virkasuhteessa verrattuna työsopimussuhteeseen ovat virkasuhteen julkisoikeudellisesta luonteesta johtuvat periaatteet, esimerkiksi virkamiehille kuuluva virkavastuu ja virkasuhteen jatkuvuusperiaate laittoman irtisanomisen yhteydessä. Virkamiehellä on virassapysymisoikeus, joka on osa hänen palvelussuhdeturvaansa. Virassapysymisoikeus turvaa virkamiehen objektiivisuutta ja itsenäisyyttä

⁴HE 196/2002 vp. s. 16; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 1, 7; Koskinen & Kulla 2009, s. 4 - 5.

⁵Hannus & Hallberg 1997, s. 57.

⁶HE 192/1994 vp. Yleisperustelut, 1. Johdanto; Ryyänen 2002, s. 101.

⁷Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 9.

virassa. Virkasuhdetta erottaa työsuhteesta myös virkasuhteelle ominainen tehtävien toteuttamisen luotettavuuden, oikeusvarmuuden sekä tehokkuuden erityisvaatimukset.⁸

Monen virkamies- ja viranhaltijalain uudistuneen säännöksen tavoitteena on ollut lähentää virkasuh-teista sääntelyä työsopimussuhteiseen sääntelyyn, ja esimerkiksi virkamiehistön irtisanominen kol-lektiivisilla perusteilla on lähentynyt työsopimuslain (26.2.2001/55) vastaavaa säännöstä. Lakimuu-toksilla on pyritty myös lähentämään valtion ja kuntien virkojen perusteita ja normeja. Kunnissa uusilla viranhaltijaa koskevilla säännöksillä on ollut tavoitteena virkasuhteen käytön selkeyttämi-nen, minkä johdosta aikaisempia virkasuhteita, joissa ei ollut käytetty julkista valtaa, muutettiin työsuhteisiksi⁹.

Perustuslain mukaan vain viranomainen voi hoitaa tehtäviä, joissa käsitellään merkittävää julkista valtaa. Jos kuitenkin on tarpeen, voidaan julkisen hallintotehtävän hoitaminen antaa muulle kuin viranomaiselle. Tällöin on huomioitava tehtävän tarkoituksenmukaisen hoidon vaatimus sekä pe-rusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksien toteutuminen. (Perustuslaki 124 §) Virkamiesten asema perustuu virkamieslakiin ja viranhaltijalakiin, mutta myös monet muut lait si-vuavat virkamiestä ja virkamiehen asemaa. Sellainen on esimerkiksi rikoslaki (19.12.1889/39), jon-ka 40 luvussa käsitellään virkarikoksia, joita ovat esimerkiksi lahjuksen vastaanottaminen sekä vir-kamiesten vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa (31.5.1974/412).

Viranomainen hoitaa julkisen hallinnon tehtäviä ja käyttää toimissaan itsenäistä päätösvaltaa. Näitä hallinnon tehtäviä ovat esimerkiksi julkisten palveluiden järjestäminen, julkinen varainkäyttö tai yksityisten oikeusasemasta päättäminen. Viranomaisen tehtävät on jaettu viroiksi, jotka ovat hoita-jastaan riippumattomia ja pysyviä kokonaisuuksia. Virkamiehet ja viranhaltijat ovat työntekijöitä, jotka toimivat julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa eli virkasuhteessa, jossa valtio tai kunta toi-mii työnantajana. Virkasuhde on väline, jonka avulla virkamies hoitaa hänelle annetut tehtävät val-tiolla tai kunnassa. Valtio tai kunta määrittelevät useimmat virkasuhteen ehdot yksipuolisesti ja osit-tain palvelussuhteen ehdot vahvistetaan virkaehtosopimuksella. Virkamies ja viranhaltija hoitavat tiettyä virkaa ja ovat yleensä nimitettyjä siihen. Virkaa hoitaessaan virkamies ja viranhaltija voivat

⁸Aalto 2008, s. 158; Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 33; HE 291/1993 vp. Yleisperustelut, 1.3. Virkasuhteen kehittäminen.

⁹HE 196/2002 vp. s. 17, 19; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 9.

käyttää julkista valtaa tai hoitaa hallinnollisia tehtäviä. Virkamies ja viranhaltija ovatkin julkisen vallan edustajia, toteuttajia ja kansalaisten palvelijoita.¹⁰

Käsitteillä virkamies ja viranhaltija ei ole asiallista eroavaisuutta. Molemmat sekä virkamies että viranhaltija toimivat julkisoikeudellisessa virkasuhteessa.¹¹ Tutkielmassa kunnallisesta viranhaltijasta ja valtion virkamiehestä käytetään yhteisnimitystä virkamies. Kuitenkin tapauksissa, joissa kyse on yksinomaan vain toisesta virkamiesryhmästä, käytetään yksilöivämpää nimitystä, kuten kunnan virkamies tai valtion virkamies.

Virkamiehillä on velvollisuus esittää perusteet omasta soveltuvuudestaan vapaana olevaan virkaan. Viran hoitoon vaadittavia vaatimuksia kutsutaan kelpoisuusvaatimuksiksi, jotka on yleensä kirjattu lakiin tai muihin alemman asteisiin säännöksiin. Kunta voi itsehallintonsa puitteissa lähtökohtaisesti itse päättää sen virkamiesten kelpoisuudesta virkasuhteeseen virkaa perustettaessa, johtosäännöllä tai muulla päätöksellä. Tästä kunnan oikeudesta on poikkeuksena sen lakisääteisten virkojen opilliset ja muut käytännön kokemusta vaativat määräykset.¹² Kunnan johtosäännössä määritellään kunnan eri viranomaisten toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä. Johtosäännön hyväksyy valtuusto. (Kuntalaki 16 §)

Virkasuhteen yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat perustuslain, virkamieslain ja viranhaltijalain mukaisesti taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto (virkamieslaki 6.1 §; viranhaltijalaki, 6 §; perustuslaki 125.2 §)¹³. Perustuslain viittaamalla taidolla tarkoitetaan virkamiehen koulutuksen kautta saavutettuun perehtyneisyyteen. Kyvyllä yleisenä kelpoisuusvaatimuksena viitataan puolestaan virkamiehen virkaan sopivien tehtävien hoidon kannalta hyödyllisiin taitoihin, kuten esimerkiksi aloitteellisuuteen, johtamistaitoon, luontaiseen lahjakkuuteen tai työkykyyn. Koeteltu kansalaiskunto viittaa virkamiehen ansioihin, jotka voivat viran kannalta olla merkittäviä sekä virkamiehen nuhteettomaan käytökseen. Sopivuus vaatimuksen tarkoituksena on löytää virkaa hoitamaan siihen sopivin henkilö. Pääsääntöisesti viranomaisen hankkii sopivuuteen kuuluvat tiedot hakijalta itseltään, mutta on myös mahdollista hankkia tietoja ilman viranhakijan suostumusta. Näin on tilan-

¹⁰HaVM 5/1994 vp. 1.2 Virkamiehen erityisaseman perusteista; Husa & Pohjolainen 2008, s. 285, 287; Koskinen & Kulla 2009, s. 10, 12 - 13, 211 - 212; Kulla 2008, s. 42.

¹¹Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 47.

¹²HE 196/2002 vp. s. 73; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 85; Koskinen & Kulla 2009, s. 51, 53; Kulla 2006, s. 1164 - 1165.

¹³Ks. esim. HE 1/1998 vp. s. 218 - 219.

teissa, joissa toinen viranomaisen luovuttaa tietoja työnantajalle sille lailla säädetyn tehtävän hoitamiseksi.¹⁴

Virkamieslain mukaisesti tiettyihin laissa määriteltyihin valtion virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen (virkamieslaki 7.1 §). Säännös on myös perustuslaissa, jonka mukaan lailla voidaan säätää siitä, että tiettyihin virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen (perustuslaki 125.1 §). Suomen kansalaisuus on vahvistettu kelpoisuusvaatimukseksi lailla esimerkiksi oikeuskanslerin virkaan, valtiosihteerin virkaan, tuomarin virkaan sekä ulkoasiainhallinnon virkaan (virkamieslaki 7 §). Viranhaltijalaissa ei ole vastaavaa mainintaa kunnan viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen.

Julkisen vallan on perustuttava Suomessa lakiin (perustuslaki 2.3 §). Viranomaisten sekä valtion ja kunnan virkamiesten toimintaa ohjaa hallinnon lainalaisuusperiaate. Lainalaisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisella on velvollisuus noudattaa lakia toiminnoissaan, sekä lisäksi julkishallinnon on perustettava toimintansa laissa määriteltyyn toimivaltaan. Hallinnon lainalaisuusperiaatteen tavoitteena ja tehtävänä on suojata yksityisiä viranomaisen yksipuolisen toiminnan lainmukaisuuden toteutumiseksi.¹⁵

Tutkielmassa käsitellään virkamies- ja viranhaltijalain mukaisia virkamiehiä eli henkilöitä, jotka ovat virkasuhteessa joko kuntaan tai valtioon. Virkamieslaki ei sääntele eduskunnan oikeusasiamiestä, apulaisoikeusasiamiehiä, eduskunnan kansliaa, tasavallan presidentin kansliaa, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa tai valtionalouden virkamiehiä (virkamieslaki 3 §). Myös Suomen Pankin ja Kansaneläkelaitoksen virkamiehet ja toimihenkilöt eivät toimi virkamieslain alaisina, ellei laissa toisin mainita. Virkamieslakia ei sovelleta silloin, kun joku täyttää muusta kuin valtion palvelussuhteesta johtuvaa julkisoikeudellista velvollisuutta. (Virkamieslaki 3 §) Virkamieslain sääntelyn ulkopuolisiin virkamiehiin ja virkamiesryhmiin ei tässä tutkielmassa ole perehdytty.

Tutkielmassa ei ole perehdytty määräaikaisten virkamiesten irtisanomissuojan välttelyyn jatkuvan virkasuhteen määräaikaisuuden perusteella. Julkisyhteisö ja virkamiehiä edustavat tahot voivat tehdä virkaehtosopimuksilla ehtoja palvelussuhteeseen. Virkaehtosopimuksella solmitut ehdot voivat vaikuttaa virkamiesten irtisanomisen perusteisiin. Tutkielmassa ei ole selvennetty virkaehtosopimuksilla irtisanomisen perusteisiin tehtyjä muutoksia, vaan huomio on virkamies- ja viranhaltijalaissa säädetyissä perusteissa. Määräaikaisessa kunta- ja palvelurakennelaisissa (9.2.2007/169) sään-

¹⁴Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 88; Husa & Pohjolainen 2008, s. 293; Koskinen & Kulla 2009, s. 60.

¹⁵HE 196/2002 vp. Yleisperustelut, 2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö; Mäenpää 2004, s. 79 - 80.

nellään esimerkiksi kunnan henkilöstön asemasta ja virkamiesten vähentämisestä kunnassa kunta- ja palvelurakenne uudistuksien vuoksi. Tutkielmassa ei ole perehdytty mainittuun lakiin ja sen sisältöön.

Jaksoittain työ etenee siten, että virkamiesten toimintaa ja toiminnan perusteita käsitellään tutkimuksen toisessa pääjaksossa. Pääjaksossa kuvataan pääpiirteittäin valtion virkamiehen sekä kunnallisen viranhaltijan toimen ja toiminnan erityispiirteitä. Toisessa pääjaksossa perehdytään virkamiesten merkittävimpiin ja samalla tärkeimpiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin, kuten esimerkiksi sivutoimimahdollisuuteen ja vaitiolovelvollisuuteen. Tutkielmassa ei käsitellä kaikkia virkamiehille kuuluvia oikeuksia ja velvollisuuksia, vaan niitä, jotka ovat virkasuhteen kannalta merkittävimpiä ja samalla yleisimpiä. Virkamiehen oikeuksia ja velvollisuuksia lähestytään pääasiassa virkamieslain, viranhaltijalain sekä perustuslaissa säänneltyjen perusoikeuksien pohjalta. Virkasuhde on virkamiehen ja työnantajan välinen oikeussuhde, joka vaikuttaa esimerkiksi virkamiehen oikeuksien ja velvollisuuksien määräytymiseen¹⁶.

Tutkielmassa virkamiehen irtisanominen on jakautunut irtisanomista koskevan periaatteen mukaisesti omiin pääjaksoihin. Kolmannessa pääjaksossa käsitellään virkamiehen individuaaliset eli henkilökohtaiset irtisanomisperusteet virkamieslain ja viranhaltijalain säännöksiin pohjautuen. Tutkielman neljännessä pääjaksossa selvitetään irtisanomista kollektiivisten eli tuotannollisten ja taloudellisten periaatteiden mukaisesti. Molemmissa pääjaksoissa käsitellään yhdessä sekä valtion virkamiehen että kunnan viranhaltijan irtisanomista, koska molempia sääntelevä lainsäädäntö on hyvin yhdenmukaista. Tutkielman tarkoituksena on muodostaa kattava kokonaisuus, jossa on käsitelty molempien, sekä kunnan että valtion virkamiesten irtisanominen yhdessä niin, että ne muodostavat yhden oman kokonaisuuden. Molemmissa pääjaksoissa otetaan huomioon mahdollisten eroavaisuuksien olemassaolo.

Poikkeuksen tutkielman viranhaltija- ja virkamieslaki keskeiseen irtisanomistarkasteluun on kunnanjohtajan irtisanomisen perusteiden käsittely osana kolmatta pääjaksoa. Tutkielmassa esitetään vain pääpiirteet ja perusteet kunnan ylimmän virkamiehen eli kunnanjohtajan irtisanomiselle virastaan, koska irtisanominen perustuu kuntalaissa oleviin määräyksiin. Kunnanjohtaja on kunnan ylin virkamies ja sen irtisanomisen syiden käsittely tutkielmassa perustuu siihen, että työssä tarkastellaan johtavassa asemassa olevien virkamiesten irtisanomisen sääntelyä. Kunnan ylimmän virkamiehen irtisanomisen käsittely täydentää johtavassa asemassa olevien virkamiesten joukkoa.

¹⁶Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 125.

Viidennessä pääjaksossa tarkastellaan valtion sekä kunnan virkamiehen irtisanomisprosessia ja oikeussuojaa prosessin aikana ja sen jälkeen. Pääjaksossa selvitetään irtisanomismenettelyyn olennaisesti kuuluvat toimet, esimerkiksi viranhaltijan oikeus tulla kuulluksi sekä viranomaisen selvitysvelvollisuus irtisanomistilanteissa. Oikeussuojalla on tärkeä merkitys irtisanomisprosessissa, sillä sen avulla suojataan virkamiestä työnantajan lainvastaisilta menettelyiltä. Tutkielmassa käsitellään oikeussuojakeinoja pääpiirteittäin ja yleisellä tasolla irtisanomisprosessin merkitys huomioon ottaen.

1.2 Tutkimustehtävä

Tämän virkamiesoikeudellisen tutkielman keskeisimmät lähteet ovat virkamieslaki (19.8.1994/750) sekä viranhaltijalaki (11.4.2003/304). Näiden lakien perusteella tutkimuksessa selvitetään virkasuhteen irtisanomisen perusteita ja menetelmiä valtiolla ja kunnassa. Tutkielman tutkimuskohde rajautuu virkasuhteen päättämiskeinoista juuri irtisanomisen tarkasteluun, sillä muihin virkasuhteen päättämismuotoihin ei tässä työssä ole paneuduttu.

Valtion ja kunnan virkamiehen irtisanomista tarkastellaan yhteisenä kokonaisuutena. Tavoitteena on esittää kattava kokonaisuus irtisanomisesta ja sen erilaisista perusteista. Tärkeimpänä ja merkittävimpänä päätutkimusongelmana tarkastellaan nimenomaan mitkä ovat valtion ja kunnan virkamiehen irtisanomisen perusteita. Tähän kysymykseen olennaisesti kuuluu sekä henkilöön liittyvien että tuotannollisen ja taloudellisen irtisanomisen lainmukaisten perusteiden tarkastelu ja ne periaatteet, jolloin virkamiehen irtisanominen ei ole sallittua. Tutkimuksen tutkimusongelmaan liittyy myös sen käsittely, kuinka vakavan virkamiehen rikkeen täytyy olla, jotta se johtaa irtisanomiseen. Tässä osana päätutkimusongelmaa tutkitaan myös sitä, mitkä seikat voivat mahdollisesti vaikuttaa irtisanomisen kokonaisarviointiin.

Tutkielmassa selvitetään valtion ja kunnan virkamiesten toimintaa yhtenäisenä ja omana kokonaisuutenaan. Tutkielmassa otetaan huomioon virkamies- ja viranhaltijalain mahdolliset eroavaisuudet. Osana päätutkimusongelmaa tutkitaan kunnan ja valtion virkamiehen yleisimpiä ja merkittävimpiä oikeuksia ja velvollisuuksia virkaan kuuluvissa toiminnoissa.

Virkasuhteen irtisanomiseen kuuluu olennaisesti virkamiehen oikeussuoja. Oikeussuojaa tarkastellaan virkamieslakiin ja viranhaltijalakiin perustuen. Oikeussuojan ja koko tutkielman kannalta merkittäviä lakeja ovat virkamieslain ja viranhaltijalain lisäksi esimerkiksi kuntalaki (17.3.1995/365)

sekä hallintolaki (6.6.2003/434). Virkamiehelle kuuluvat oikeussuojakeinot irtisanomisprosessissa ovat osa irtisanomista ja niitä käsitellään osana tutkielman kokonaisuutta. Yhtenä tutkimusongelman osana tarkastellaan mahdollisia oikeussuojakeinoja irtisanomisprosessin aikana ja sen jälkeen eli mitä oikeussuojakeinoja on irtisanomisessa otettava huomioon.

Käsiteltävät tutkimusongelmat ovat olennainen osa virkamiehen irtisanomiseen johtavien perusteiden käsittelyä. Nämä kysymykset muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden, jonka perusteella voidaan arvioida virkamiehen irtisanomisen laillisuutta ja hänen oikeussuojajansa asianmukaisuutta. Tutkimusongelmia ratkaistaessa yritetään selvittää myös niitä perusteita, joita laissa tarkoitetaan lainmukaisiksi perusteiksi, vaikka niitä ei ole nimenomaan mainittu.

Tutkielman tavoitteena on luoda yhtenäinen ja kattava kokonaisuus julkisen hallinnon virkamiesten irtisanomisen lainmukaisista perusteista ja periaatteista. Tarve virkamiehistön irtisanomista koskevalle tutkielmalle on ajallisesti otollinen sekä tarpeellinen, koska Tampereen yliopistossa ei ole aikaisemmin kirjoitettu voimassa olevien virkamieslain ja viranhaltijalain yhdistävää tutkielmaa virkamiesten irtisanomisen perusteista. Nykyinen virkamieslaki on vuodelta 1994 ja viranhaltijalaki 2003. Valtion virkamiehen irtisanomisen perusteista on kirjoitettu Tampereen yliopistossa Pro gradu -tutkielma vuonna 1992 sekä irtisanomisesta taloudellisilla ja tuotannollisilla perusteilla vuonna 1999. Lisäksi kunnan virkamiehen irtisanomisen perusteista Tampereen yliopistossa on kirjoitettu Pro gradu -tutkielma 1995. Pääsääntöisesti edellä mainittujen tutkielmien perustana ja lähteenä on ollut nyt jo vanhentunut lainsäädäntö. Valtion ja kunnan virkamiehistä ei ole kirjoitettu edeltävinä vuosina monia tutkielmia, joten tilausta ja tarvetta virkamiehistön irtisanomista käsittelevälle Pro gradu -tutkielmalle on olemassa.

1.3 Tutkimuksen metodologiset lähtökohdat

Valtion ja kunnan virkamiesten toiminnan sääntely on osa virkamiesoikeutta. Virkamiesoikeuden perustan muodostavat virkamieslaki (19.8.1994/750) ja viranhaltijalaki (11.4.2003/304). Virkamiesoikeus sääntelee virkamiesten toiminnan perusteita, oikeuksia ja velvollisuuksia. Virkamiesoikeudessa säännellään lisäksi esimerkiksi virkamiesten oikeusturvan perusteita.¹⁷

¹⁷Husa & Pohjolainen 2008, s. 285.

Tutkielma sijoittuu virkamiesoikeuden alaan, joka on osa julkisoikeuden systematiikkaa. Julkisoikeus muodostaa yksityisoikeuden lisäksi Suomen oikeusjärjestelmän perusjaon. Julkisoikeudessa on kyse julkisen vallan käytöstä sekä esimerkiksi julkisen vallan suhteesta yksityishenkilöön, kun taas yksityisoikeudessa käsitellään yksityishenkilöiden ja oikeushenkilöiden välisiä suhteita. Julkisoikeus on jakautunut useisiin erityisosiin, joihin myös virkamiesoikeus kuuluu. Virkamiesoikeuden osa-alue kattaa kunnallisen virkamiesoikeuden ja valtion virkamiesoikeuden lisäksi myös kirkon virkamiesoikeuden ja välillisen julkishallinnon virkamiesoikeuden.¹⁸ Tutkielmassa paneudutaan näistä vain kunnallista viranhaltijaa ja valtion virkamiestä käsittelevään virkamiesoikeuteen.

Tutkielmassa tarkastellaan virkamiehistön irtisanomisen perusteita sekä mahdollisia oikeussuojakeinoja irtisanomisen aikana ja sen jälkeen. Tutkimusmetodina tutkielmassa käytetään julkisoikeuden keskeisintä tutkimushaaraa eli oikeusdogmatiikkaa. Oikeusdogmatiikka eli lainoppi keskittyy voimassa olevien oikeusnormien systematisointiin ja tulkintaan¹⁹. Oikeusdogmatiikka pyrkii auttamaan tavanmukaisessa arjessa esiin tulevien oikeudellisten ongelmien ratkomisessa sekä selvittämään voimassa olevan oikeuden sisältöä tulkinnallisilla menetelmin²⁰. Tutkielmassa tarkastelu pohjautuu oikeusdogmatiikan mukaisesti virkamieslakiin sekä viranhaltijalakiin.

Oikeusdogmaattisen tutkimuksen mukaisesti myös tässä tutkielmassa on tulkinnan kohteena oikeusnormi eli voimassa olevan virkamies- ja viranhaltijalain sisältö, ja näiden lakien säännöksiin tutkimus perustuu. Oikeusdogmatiikan avulla lisätään ymmärrystä voimassa olevan oikeuden sisällöstä ja sen tarkoituksesta. Oikeusdogmatiikka saa aikaan tulkintakannanottoja voimassa olevasta oikeudesta. Kannanottojen täytyy olla yhtenäisiä lain sekä esimerkiksi lain valmisteluaineiston ja oikeuskäytännön kanssa.²¹ Tässä työssä selvitetään oikeusdogmaattisen menetelmän mukaisesti, mitkä ovat lailliset perusteet irtisanoa virkamies, ja mitä oikeussuojakeinoja virkamiehellä on käytettävissä. Tutkielmassa tulkitaan myös oikeusjärjestykseen kuuluvia normeja.

Tämä esitys perustuu virkamies- ja viranhaltijalain säännöksiin sekä hallituksen esityksiin (esimerkiksi HE 291/1993 vp. & HE 196/2002 vp.), joiden perusteella voidaan tulkita lakien perimmäisiä tarkoituksia. Myös muut lait, kuten esimerkiksi perustuslaki (11.6.1999/731), kuntalaki (17.3.1995/365) ja hallintolaki (6.6.2003/434) sekä näihin kuuluvat lain esityöt, ovat merkittävässä asemassa tutkielman kannalta.

¹⁸HE 291/1993 vp. Yleisperustelut, 3.2.3. Palvelussuhdeturva; Husa & Pohjolainen 2008, s. 29, 31, 286; Kulla 2006, s. 1158.

¹⁹Husa 1995, s. 133; Siltala 2001, s. 15.

²⁰Husa 1995, s. 134.

²¹Husa 1995, s. 150; Husa & Pohjolainen 2008, s. 22; Siltala 2001, s. 17; Siltala 2002, s. 326.

Kirjallisuus on tutkimuksessa apuväline, jonka avulla tutustutaan työn aihepiiriin. Tarkoituksena on, että kirjallisuus on osa tausta-aineistoa. Päälähteaineisto muodostuu seuraavista teoksista: Seppo Koskinen & Heikki Kulla: Virkamiesoikeuden perusteet (Talentum 2009), Niklas Bruun, Olli Mäenpää & Kaarlo Tuori: Virkamiesten oikeusasema (Otava 1995) sekä Kalervo Hirvonen & Eija Mäkinen: Kunnallinen viranhaltija, oikeudellisen aseman sääntely (Edita Prima 2006). Mukana on myös asiantuntija-artikkeleita, esimerkiksi Seppo Koskisen kirjoittama artikkeli Virkamiehen irtisanomisesta henkilökohtaisella perusteella (2006).

Virkamiehistöstä kertova ajantasainen kirjallisuus on vähäistä, mistä johtuen virkamiesoikeuteen liittyvää kirjallisuutta käytetään tutkielmassa rajoitetusti. Tästä johtuen päälähteenä tutkielmassa ovat virkamiehiä sääntelevät normit sekä virkamieslautakunnan ja korkeimman hallinto-oikeuden päätökset virkamiesten irtisanomisen perusteiden oikeudellisuudesta. Lisäksi työoikeuden irtisanomisperusteiden avulla selvennetään virkamiesoikeuden irtisanomisen perusteita. Näin tarkastellaan virkasuhteen päättymistä ja virkamieslain sekä viranhaltijalain toteutumista käytännön näkökulmasta. Virkamieslautakunnan ja korkeimman hallinto-oikeuden päätökset tukevat myös oikeussuojan tärkeyttä, kuten virkamiehen kuulemisen merkitystä, ennen virkasuhteen päättymistä.

2 VALTION VIRKAMIES SEKÄ KUNNAN VIRANHALTIJA

2.1 Valtion virkamiehen asema

Valtion virkamiehen palvelussuhdetta sääntelee valtion virkamieslaki (19.8.1994/750, jäljempänä virkamieslaki) ja sitä täydentäen valtion virkamiesasetus (14.11.1994/971, jäljempänä virkamiesasetus). Viranomaiset ovat julkisyhteisön toimielimiä, jotka hoitavat julkisia tehtäviä. Viranomaisen tehtävät koostuvat tehtäväkokonaisuuksista eli viroista, joiden hoitajia virkamiehet ovat. Valtion virkamiehet ovat luonnollisia henkilöitä, jotka ovat julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa työnantajana toimivaan valtioon. Viranomaiset ja virkamiehet käyttävät toiminnissaan ja tehtävissään julkista valtaa.²²

Virkamiesten toiminnan on oltava virkaa hoitaessaan luotettavaa, asiantuntevaa, aikaansaavaa sekä riippumatonta ja puolueetonta. Virkamiehen on huomioitava taloudellisuus, tehokkuus, lainmukaisuus sekä kansalaisten oikeudet.²³ Virkamiestä ja hänen toimintaa koskevilla säädöksillä pyritään turvaamaan virkamiehen toiminnan ja julkisen hallinnon toiminnan luotettavuus sekä kansalaisten luottamus viranomaista ja virkamiestä kohtaan

Valtionhallinnon virkoja voidaan perustaa ja lakkauttaa virkamieslain mukaisesti. Virkoja voidaan perustaa palkkauksiin käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa (virkamieslaki 4.1 §). Virkasuhde syntyy virkamiehen ja viranomaisen välille, kun henkilö tulee nimitetyksi virkaan tai virkasuhteeseen joko määräajaksi tai toistaiseksi.²⁴ Virkamiehen nimittäminen määräajaksi on mahdollista, jos työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen tai harjoittelu sitä edellyttää. Virkamies on tällöin nimitetty virkasuhteeseen. (Virkamieslaki 9.1 §)

Virkasuhde syntyy virkamiehen ja viranomaisen välille viranomaisen yksipuolisella päätöksellä. Ennen nimitystä vaaditaan kuitenkin virkamiehen suostumus asiaan. Valtion virat perustetaan ja lakkautetaan laissa säädettyä menettelyä noudattaen. Virkasuhteessa virkamies ei voi itse valita työtehtäviään, vaan tehtävät ovat osa toimintakokonaisuutta, joka on perustettu ennen virkamiehen nimitystä.²⁵

²²HE 291/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 1 §; Husa & Pohjolainen 2008, s. 285, 287, 289.

²³HE 291/1993 vp. Yleisperustelut, 3.1.2. Keinot; Koskinen & Kulla 2009, s. 1.

²⁴Husa & Pohjolainen 2008, s. 290; Koskinen & Kulla 2009, s. 33, 51.

²⁵Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 52; Koskinen & Kulla 2009, s. 17, 115.

2.2 Kunnan viranhaltijan asema

Suomi on jakautunut kuntiin, joiden hallinto perustuu niiden asukkaiden itsehallintoon (Suomen perustuslaki 11.6.1999/731, jäljempänä perustuslaki, 121 §). Kunnan perustuslailla suojattu itsehallinto tarkoittaa kunnan asukkailla olevaa oikeutta päättää kunnan hallinnosta ja taloudesta, kuten esimerkiksi verotusoikeudesta ja oikeudesta itse valitsemiin hallintoelimiin. Itsehallinnosta huolimatta kunnan on toiminnoissaan huomioitava ja noudatettava oikeusjärjestystä ja hallinnon lainalaisuuden periaatetta.²⁶ Kunnan asukkaiden itsehallintoon kuuluu olennaisesti se, että kunta hoitaa sille lailla säädetyt tehtävät sekä ne tehtävät, jotka se itsehallinnon nojalla on ottanut hoidettavakseen. Kunnalle ei saa antaa uusia tehtäviä tai vastaavasti ottaa pois sen hoitamia tehtäviä, muuten kuin säätämällä asiasta lailla. (Kuntalaki 17.3.1995/365, 2.1 §)²⁷ Kunta on julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka on itsenäinen taloudellisesti, toiminnallisesti ja oikeudellisesti²⁸.

Kunnan päätösvallan käyttäjä on kuntalaisten valitsema valtuusto (kuntalaki 1.2 §). Jokaisella kunnalla on vaaleilla valittu valtuusto, joka on kunnan tärkein viranomainen ja toimielin²⁹. Valtuusto vastaa kunnan taloudesta ja toiminnasta sekä esimerkiksi viran perustamisesta tai lakkauttamisesta (kuntalaki 13.1 §, 45.1 §).

Julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet. Kunnallinen virkamies on julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa kuntaan. Palvelussuhteen julkisoikeudellisuus merkitsee viranhaltijan lakiin perustuvia velvollisuuksia sekä myös lakiin perustuvaa valta-asemaa.³⁰ Kunta on tällöin työnantaja ja virkamies työn suorittaja (laki kunnallisesta viranhaltijasta 11.4.2003/304, jäljempänä viranhaltijalaki, 2 §). Kunnan virkamiehen työnantaja on aina kunta tai kuntayhtymä kokonaisuudessaan, eikä sen yksittäinen toimielin³¹. Kunnan virkamiehen toimea sääntelee viranhaltijalaki sekä kuntalaki.

Kunnan viranhaltija käyttää toimissaan julkista valtaa (kuntalaki 44.2 §). Julkisen vallan käyttö tarkoittaa kunnan viranhaltijan toiminnoissa esimerkiksi esittelyä kunnallisessa päätöksentekoprosessissa tai toimia, joissa viranhaltija voi päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Julkisen

²⁶HE 1/1998 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 102§; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 48; Ryynänen 2006, s. 11.

²⁷Ks. Esim. HE 1/1998 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 102§

²⁸Heuru, Mennola & Ryynänen 2001, s. 176.

²⁹Heuru, Mennola & Ryynänen 2001, s. 145.

³⁰Heuru 2006, s. 106; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 47.

³¹Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 47.

vallan käyttäjä voi lakiin perustuvan toimivallan nojalla päättää toista velvoittavasta määräyksestä tai muutoin puuttua toisen etuun tai oikeuteen³².

Viranhaltijan virkasuhde syntyy valittavan suostumuksella tapahtuvalla työnantajan yksipuolisella hallintotoimella.³³ Virkamies voidaan ottaa virkasuhteeseen toistaiseksi tai määräajaksi. Määräaikainen virkasuhde on mahdollista silloin, kun tehtävän luonne, sijaisuus tai avoinna olevaan virkasuhteeseen kuuluvien toimien järjestäminen sitä vaatii tai viranhaltijan omasta pyynnöstä. (Viranhaltijalaki 3 §)

2.3 Virkamiehen yleiset oikeudet

Virkamiehet hoitavat julkisia tehtäviä ja käyttävät niiden hoitamisessa yleensä julkista valtaa, joka on virkamiehelle kuuluvan toimenkuvan erityispiirre. Virkasuhteen julkisoikeudellista luonnetta kuvaa se, että virkamiehen ja virkamiehen työnantajana toimivan oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät virkaa koskevan oikeusnormiston mukaan.³⁴ Normistossa (kuten virkamieslaki 19.8.1994/750, viranhaltijalaki 11.4.2003/304 ja rikoslaki 19.12.1889/39, 40. luku) on tarkasti määritelty oikeudet ja velvollisuudet, joita virkamiehen sekä työnantajana toimivan valtion tai kunnan täytyy toimitessaan noudattaa ja huomioida.

Virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä (virkamieslaki 14.1 §; viranhaltijalaki 17.1 §). Virkaan kuuluvissa tehtävissä keskeisenä tavoitteena on julkisen ja yleisen edun toteutuminen josta johtuu, että lakiin on kirjattu virkamiehen vastuu normaalia oikeudellista vastuuta tarkemmin³⁵. Viranomaisen täytyy huolehtia, että virkamies saa hänelle virkasuhteesta kuuluvat oikeudet ja edut (virkamieslaki 13.1 §; viranhaltijalaki 11 §).

Perustuslaki (11.6.1999/731) takaa kaikille tietyt perusoikeudet, kuten osallistumisoikeudet (ks. vaali- ja osallistumisoikeudet, perustuslaki 14 §), vapausoikeudet ja oikeusturvan (ks. uskonnon ja omantunnon vapaus, perustuslaki 11 §, oikeus oikeusturvaan, perustuslaki 21 §), yhdenvertaisuusoikeudet (ks. yhdenvertaisuusperiaate, perustuslaki 6 §, oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin, perustuslaki 17 §) sekä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (ks. oikeus työhön ja elinkei-

³²Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008, s. 9.

³³Heuru, Mannola & Rynänen 2001, s. 161.

³⁴Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 125; HE 291/1993 vp. Yleisperustelut, 1.2. Virkasuhteen ja työsopimussuhteen käyttö.

³⁵Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 125 - 126.

novapaus, perustuslaki 18 §)³⁶. Perusoikeudet ovat perustuslaissa turvattuja oikeuksia kaikille yksilöille ja niillä on perustuslain korotetusta lainvoimasta aiheutuva erityinen oikeudellinen luonne ja pysyvyys. Perusoikeuksien tavoitteena on suojata yksilöä ja hänen vapauspiiriään valtiovallan puuttumisia vastaan. Perustuslain turvaamat oikeudet koskevat ja kuuluvat myös virkamiehille. Oikeuksia voidaan rajoittaa vain silloin, kun se on välttämätöntä virkatehtävien asianmukaisen hoidon kannalta. Rajoittamisen täytyy perustua eduskunnan säätämään lakiin.³⁷

Yhdistymisvapaus on turvattu perusoikeutena kaikille (perustuslaki 13 §) ja oikeus on turvattu erikseen sekä virkamies- että viranhaltijalaissa, joiden perusteella virkamiehellä on oikeus kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen (virkamieslaki 12 §; viranhaltijalaki 54 §). Viranomaisen ei saa kieltää virkamiestä liittymästä tai kuulumasta haluamaansa yhdistykseen. (Virkamieslaki 12 §; viranhaltijalaki 54 §) Viranomaisen ei saa pakottaa tai painostaa virkamiestä liittymään johonkin tiettyyn yhdistykseen, kuten puoluejärjestöön tai ammattiliittoon, koska kaikilla on yleinen yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauteen kuuluu myös oikeus itse perustaa yhdistyksiä, jotka eivät ole lain tai hyvän tavan vastaisia, joten myös virkamiehillä on oikeus perustaa oma yhdistys. Yhdistymisvapauden alaan kuuluvat kaikki yhdistykset, kuten esimerkiksi ammatti- ja henkilökuntayhdistykset sekä puoluejärjestöt.³⁸ Virkamiehillä on samalla myös vapaus olla kuulumatta mihinkään yhdistykseen.

Yhdistymisvapaus voi heikentää viranomaisen luottamusta virkamieheen ja hänen toimintaansa kohtaan, sillä virkamies voi yhdistymisvapauden myötä tulla esteelliseksi virkaan kuuluvissa toiminnoissaan³⁹. Valtion virkamiehen yhdistymisvapauteen on virkamieslailla asetettu rajoitus. Rajoituksen mukaisesti valtiota tehtäväkseen edustava virkamies ei saa toimia yhdistyksessä, joka edustaa valtioon palvelussuhteessa olevia, senkaltaisessa asemassa, joka aiheuttaisi ristiriidan virkatehtävien kanssa. (Virkamieslaki 16 §)

Viranhaltijalaissa on taattu kunnan virkamiehille kokoontumisoikeus. Viranomaisen on sallittava kunnan virkamiesten ja järjestöjen käyttää viranomaisen hallinnassa olevia tiloja virkasuhdeasioiden ja ammatillisen yhdistyksen toimialaan kuuluvien tehtävien käsittelyn yhteydessä. Toiminnan on tapahduttava taukojen aikana tai muutoin työajan ulkopuolella. (Viranhaltijalaki 16 §) Virkamieslaissa ei ole säädetty vastaavasta oikeudesta, mutta perustuslaissa on yleinen oikeus kokoontu-

³⁶Jyränki 2000, s. 276.

³⁷Hallberg, Karapuu, Scheinin, Tuori & Viljanen 1999, s. 55; Husa & Pohjolainen 2008, s. 297; Jyränki 2000, s. 294; Mäenpää 1997, s. 119; Ojanen 2001, s. 38 - 39, 57.

³⁸Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 128 - 129; Koskinen & Kulla 2009, s. 124 - 125.

³⁹Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 129 - 130; Koskinen & Kulla 2009, s. 125.

miseen turvattu. Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä myös osallistua niihin ilman hankittua lupaa (perustuslaki 13 §).

Sananvapaudella tarkoitetaan oikeutta julkistaa, ilmaista sekä vastaanottaa viestejä ja tietoja kenenkään sitä estämättä (perustuslaki 12 §). Virkamiesasema ei estä oikeutta sananvapauden käyttämiseen, jolloin virkamies saa kenenkään rajoittamatta esittää oman mielipiteensä. Virkamies ei saa kuitenkaan käyttää omaa virka-asemaansa muuhun kuin hänelle määriteltävien virkatehtävien hoitamiseen.⁴⁰

Rajoituksia virkamiehen sananvapaudelle voivat asettaa virkatehtävät ja -velvollisuudet, vaitiolovelvollisuus sekä käyttäytymisvelvollisuus. Annetulla sananvapauden rajoituksella tulee olla aina oikeusperuste. Virkamiehellä on vaitiolo- sekä salassapitovelvollisuus, jotka voivat rajoittaa sananvapaudenkäyttöä. Myös viranomaisen asiakirjajulkisuuden määräykset voivat rajoittaa sananvapautta, sillä virkamies ei saa ilmaista tietoa salassa pidettävästä asiakirjasta. Virkamiehen esittämien tietojen täytyy olla asiallisia tarkoittaen, että tiedot eivät saa olla virheellisiä tai muulla tavoin puutteellisia. Esitettyjen kannanottojen on oltava virkamiehen tehtävän hoidon kannalta sopivia ja ne eivät saa olla ristiriidassa virkavelvollisuuksien kanssa. Sananvapaus ja sen käyttäminen ovat olennainen osa virkamiehen toimintaa.⁴¹

Perustuslaki takaa sen, että ketään ei saa erottaa työstään ilman lakiin perustuvaa syytä (perustuslaki 18.3 §). Tämä koskee myös virkamiehiä, joiden irtisanomisen perusteet on lisäksi kirjattu viranhaltijalakiin ja virkamieslakiin. Virkamiehelle on taattu myös erityinen suoja virantoimituksessa, mihin perustuen kiellettyä on virantoimitukseen kohdistuva haitanteko, virkamiehen vastustaminen sekä väkivaltainen vastustaminen. Virkamiehillä on myös muita yleisiä oikeuksia, kuten esimerkiksi oikeus vuosilomaan, perhevapaisiin, palkkaan, uskonnon ja omantunnonvapaus, eläkeoikeus, poliittisen osallistumisen vapaus sekä oikeus yksityisyyden suojaan.⁴² Virkamiesten oikeudet suojaavat virkamiehiä ja heidän oikeuttaan toimia virassa.

⁴⁰Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 130; Neuvonen 2005, s. 140.

⁴¹Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 130 - 131; Koskinen & Kulla 2009, s. 128 - 129; Ojanen 2003.s. 41; Ollila 2004, s. 24; VMLTK 88/2001; Wallin & Konstari 2000, s. 122 - 123.

⁴²Husa & Pohjolainen 2008, s. 297 - 298; Koskinen & Kulla 2009, s. 122, 137.

2.4 Virkasuhteesta aiheutuvat velvollisuudet

2.4.1 Virkamiehen velvollisuudet

Virkamies on vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta sekä niistä päätöksistä, joita hän on monijäsenisen toimielimen jäsenenä kannattanut (perustuslaki 11.6.1999/731, 118.1 §). Virkamiehen on suoritettava virkatoimet ja siihen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä (virkamieslaki 19.8.1994/750, 14.1 §; viranhaltijalaki 11.4.2003/304, 17.1 §). Virkamiehen keskeisin yleinen velvollisuus on suorittaa virkaan kuuluvat tehtävät eli virantoimitusvelvollisuus⁴³.

Virkamiehen on suoritettava virkatehtävät asianmukaisesti, huolellisesti, tehokkaasti, taloudellisesti sekä käyttäytyen viran osoittamalla tavalla. Tehtäviä ei saa laiminlyödä tai lykätä perusteettomasti ja ne tulee hoitaa viivytyksettä eikä virkamiehellä pääsääntöisesti ole oikeutta kieltäytyä virkatehtävien hoidosta. Virkamieheen kohdistuvat käyttäytymisvaatimukset ovat osa hyvän hallinnon toteutumista.⁴⁴

Virkamies on virkavastuussa toimenpiteistään, joihin hän on ryhtynyt (perustuslaki 118 §). Virkavastuu on yleistä oikeudellista vastuuta huomattavampaa ja kattavampaa. Virkamiehelle kuuluvan erityisen virkavastuun taustalla on virkamiehen toimintaan kuuluva julkinen valta, sillä virkamiehet voivat päättää yksityisten eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista. Virkavastuun merkitystä korostaa se, että virkamiehen toiminnan odotetaan olevan puolueetonta ja objektiivista sekä lainalaisuusperiaatteen mukaista. Virkavastuun vastapainona on virkamiehen erityinen oikeudellinen suoja virkatehtävien hoidossa.⁴⁵

Virkavastuun avulla pyritään estämään virkamiehen väärinkäytöksiä virassaan ja tavoitteena on virkamiehen lainmukaisen toiminnan turvaaminen. Virkavastuu jakaantuu rikosoikeudelliseen vastuuseen, vahingonkorvausvastuuseen sekä kurinpidolliseen vastuuseen. Virkamiehen oikeussuoja on turvattu virkavastuun aikana.⁴⁶

Virkamies on rikoslain (19.12.1889/39) mukaisessa rikosoikeudellisessa virkavastuussa teoista ja laiminlyönneistä, joista on rikoslaissa säädetty rangaistusuhka. Virkamies on vahingonkorvausvastuussa vahingosta, joka on aiheutunut hänen toimistaan virkavelvollisuuksien vastaisesti tai niiden laiminlyönneistä. Virkamiehen työnantajalla eli julkisyhteisöllä on ensisijainen vastuu korvata työn-

⁴³Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 139 - 139; HE 196/2002 vp. s. 37 - 38; Koskinen & Kulla 2009, s. 155.

⁴⁴Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, 139, 141; Hautamäki 2004, s. 97; Koskinen & Kulla 2009, s. 157 - 158, 162.

⁴⁵Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 211; Koskinen & Kulla 2009, s. 235.

⁴⁶Koskinen & Kulla 2009, s. 236.

tekijänsä toiminnoista aiheutuneet vahingot. Näin ollen virkamiehen vahingonkorvausvastuu on toissijaista. Virkamiehen virkavastuu on myös kurinpidollista. Kurinpidollinen vastuu ja merkitys voi vaihdella eri hallinnon aloilla. Kurinpidollista rangaistusta pidetään nopeana tapana reagoida virkamiehen moitittavaan käytökseen.⁴⁷

Virkamiehiä sitoo kuuliaisuusvelvollisuus⁴⁸ eli velvollisuus noudattaa työnjohto- ja työnvalvontamääräyksiä (virkamieslaki 14.1 §; viranhaltijalaki 17.1 §) tai yksittäistapauksiin liittyviä virkakäskyjä. Virkamiestä sitova määräys voi olla esimerkiksi yleinen normi, viraston pysyvä määräys, työjärjestys, kunnan johtosääntö sekä muu vastaavanlainen ohje tai yleinen määräys. Yksittäistapauksiin liittyvien virkakäskyjen oikeudelliset vaikutukset kohdistuvat toisiin hallinnon toimijoihin. Annetut määräykset sitovat virkamiestä ja hän on velvollinen noudattamaan niitä. Määräykset voivat koskea vain virkamiehen virkatehtävien suorittamista, joten ne eivät koske häntä yksityishenkilönä. Viranomaisen määräyksillä ei voida antaa virkamiehille esimerkiksi laajempaa toimivaltaa tai muutoksia virkaan kuuluviin tehtäviin. Työnjohto- ja valvontamääräyksien noudattamatta jättäminen saattaa aiheuttaa virkavirheen. Annetun määräyksen ollessa ilmeisen ristiriidassa lain kanssa ei virkakäskyä tule noudattaa. Noudattaessaan lainvastaista virkakäskyä on virkamies vastuussa tekemisistään päätöksistä.⁴⁹

Virkamiehen toiminnan virassa on oltava tasapuolista ja virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa sekä tehtäviensä edellyttämällä tavalla (virkamieslaki 14.2 §; viranhaltijalaki 17.2 §). Virkamiehille asetettu käyttäytymisvaatimus vaihtelee hänelle kuuluvien tehtävien mukaan, mutta sen on kuitenkin aina oltava asianmukaista. Vaatimuksilla pyritään toteuttamaan yleistä etua ja virkamieshallintoon kuuluvaa palveluperiaatetta. Virkamiehen on toimittava luotettavuutta lisäävällä tavalla, johon kuuluu olennaisena osana esimerkiksi lahjusten ottamisen kieltö sekä puolueettomuusvaatimus. Virkamiehellä voi olla virkansa perusteella samat käyttäytymisvaatimukset myös vapaa-aikana, mutta yleisesti virkamiehellä ei ole velvollisuutta noudattaa suurempia käyttäytymisnormeja vapaa-aikana. Virkamiehen käyttäytymisvelvollisuus koskee myös virkamiesten keskinäistä kanssakäymistä ja yhteydenpitoa.⁵⁰

⁴⁷HE 291/1993 vp. Yleisperustelut, 3.2.4. Kurinpitomenettely; Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 213, 215, 225; Koskinen & Kulla 2009, s. 236, 239, 248 - 249.

⁴⁸Kulla 2006, s. 1168.

⁴⁹Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 144 - 145, 147; HE 196/2002 vp. s. 37 - 38; Koskinen & Kulla 2009, s. 159, 161 - 162; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, s. 65.

⁵⁰Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 149 - 151; Koskinen & Kulla 2009, s. 165 - 166; VMLTK 21/2002.

Virkamies ei saa toimeissaan vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan sellaista taloudellista tai muuta etua, joka voi heikentää luottamusta virkamiehen tai koko viranomaisen toimintaa kohtaan (virkamieslaki 15 §; viranhaltijalaki 17.3 §). Virkamies on velvollinen pidättäytymään kaikista eduista, jotka voivat vaarantaa luottamusta viranomaiseen tai vaikuttaa viranomaisen toiminnan puolueettomuuteen, riippumattomuuteen tai objektiivisuuteen. Laissa kielletty etuisuus voi olla esimerkiksi rahamääräinen etu, takaus, laina, kestitys, matka, velan helpotus, kunniamerkki, suositus tai muu virkamiehen toimintaan vaikuttava etu. Edun määrällä ei ole merkitystä eikä kielletyn etuisuuden tarvitse olla yhteydessä virkatehtäviin. Keskeisintä on edun vaikutus virkamiehen toimintaan.⁵¹ Virkamies syyllistyy luottamusta vaarantavan edun ottamiseen esimerkiksi lahjus-tapauksissa, jotka on määritelty rikoslain 40 luvussa (rikoslaki 40:1 §, 40:2 §, 40:3 §).

Esteellinen virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn tai ratkaisemiseen, koska esteellisyys voi vaarantaa virkamiehen asiaan kohdistuvan toiminnan puolueettomuuden ja objektiivisuuden. Viranomaisen toiminnan on oltava puolueetonta myös sivullisten näkökulmasta. Virkamies voi olla esteellinen käsiteltävään asiaan, sen asianosaisiin tai henkilöihin, joihin päätös vaikuttaa. Virkamiehen tulee ensisijaisesti itse todeta oma esteellisyytensä.⁵² Virkamiehen esteellisyyksymys on ratkaistava viipymättä (hallintolaki 6.6.2003/434, 29.1 §).

Virkamies on esteellinen, jos käsiteltävässä asiassa hän tai hänen läheisensä, joka voi olla esimerkiksi virkamiehen puoliso, lapsi, lapsenlapsi, sisarus tai muu läheinen henkilö, on käsiteltävässä asiassa asianosaisena. Virkamiehen esteellisyys on kysymyksessä silloin, kun virkamies tai hänen läheisensä avustaa tai edustaa käsiteltävässä asiassa asianosaista tai henkilöä, jolle ratkaisusta voi tulla erityistä hyötyä tai vahinkoa. Virkamiehen esteellisyydestä on kyse silloin, kun asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai muuta mahdollista haittaa joko hänelle tai hänen läheiselleen. (Hallintolaki 28 §)

Virkamies on esteellinen tilanteissa, joissa hän on palvelussuhteessa tai muussa toimeksiantosuhteessa käsiteltävän asian asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on mahdollisesti odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Virkamiehen esteellisyydestä säännellään tilanteissa, joissa virkamies tai vastaavasti hänen läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai muun niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä tai toimitusjohtajana tai näihin aseisiin rinnastettavassa asemassa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai muussa laitoksessa, joka on käsiteltävässä asiassa asian-

⁵¹Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 154; Frände, Matikkala, Tapani, Tolvanen, Viljanen & Wahlberg 2006, s. 746 - 747; Isaksson 1997, s. 75; Koskinen & Kulla 2009, s. 168 - 169; Viljanen 1990, s. 86, 98.

⁵²Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 156 - 157; Hirvonen & Mäkinen 2003, s. 143; Kulla 2008, s. 162.

osainen tai jolle on muutoin erityistä hyötyä tai vahinkoa ratkaisusta. Virkamiehen esteellisyyttä valvotaan myös tilanteissa, joissa hän tai puolestaan hänen läheisensä kuuluu viraston tai muun laitoksen johtokuntaan tai rinnastettavaan toimielimeen ja lisäksi käsiteltävä asia koskee kyseisen viraston tai laitoksen ohjausta tai muuta valvontaa. Viranomaisen katsotaan esteelliseksi käsiteltävässä asiassa, jos luottamus hänen toimintaansa jostain muusta erityisestä syystä vaarantuu. (Hallintolaki 28 §)

Sekä valtion että kunnan virkamiehen toimintaa sitoo laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621, jäljempänä julkisuuslaki). Viranomaisen toimintaan vaikuttaa julkisuusperiaate, joka tarkoittaa, että viranomaisen asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole erikseen rajoitettu (julkisuuslaki 1 §). Julkisuusperiaate turvaa yksilöiden ja yhteisöjen oikeutta valvoa ja vaikuttaa julkisen vallan käyttöön sekä valvoa omia oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan (julkisuuslaki 3 §).

Julkisuusperiaate sisältää asian käsittelyn julkisuuden, asiakirja- ja tallennejulkisuuden sekä tiedottamisen. Käsittelyn julkisuus merkitsee, että useimmiten ulkopuolisilla on oikeus seurata asiankäsittelyä viranomaisessa. Asiakirja- ja tallennejulkisuus sääntelevät sitä, kuka voi saada tiedon viranomaisen asiakirjasta. Viranomaisella on oikeus itse ratkaista asiakirjan julkisuutta koskevat asiat.⁵³ Viranomaisella on velvollisuus edistää toiminnan avoimuutta ja tiedottaa omasta toiminnasta. Viranomaisen on lisäksi tarvittaessa laadittava oppaita ja muita esitteitä toiminnastaan. (Julkisuuslaki 20 §)

Asiakirjajulkisuus on perusoikeus, mutta välttämättömien syiden ja lakiin perustuvien seikkojen vuoksi tästä perusoikeudesta voidaan poiketa (perustuslaki 12.2 §). Salassapidon velvoitteita käsitellään julkisuuslaissa, jonka mukaan salassapitovelvollisuus koskee asiakirjasalaisuutta (julkisuuslaki 22 §), viranomaisen vaitiolo- ja salassapitovelvollisuutta sekä hyväksikäyttökieltoa (julkisuuslaki 23 §). Virkamiehistä sitoo salassapitovelvollisuus, jos asiakirja on lailla määrätty salassa pidettäväksi tai asiakirjassa on tietoja, jotka on määrätty salassa pidettäväksi (julkisuuslaki 22 §). Virkamiehistä sitoo vaitiolo- ja salassapitovelvollisuus salassa pidettävien asioiden suhteen, jotka hän on virkansa puolesta saanut tietää. Vaitiolo- ja salassapitovelvollisuus koskee salassa pidettävien asiakirjojen lisäksi sitä suullista tietoa, joka asiakirjaan tallennettuna olisi salainen.⁵⁴ Virkamies ei saa käyttää salassa pidettävää tietoa omaksi

⁵³Kulla 2008, s. 301 - 302; Laakso, Suviranta Tarukannel 2006, s. 358 - 359; Mäenpää 2008a, s. 1; Wallin & Konstari 2000, s. 122.

⁵⁴Kulla 2008, s. 353; Laakso, Suviranta Tarukannel 2006, s. 399.

tai toisen hyödyksi tai haitaksi. Vaitiolovelvollisuus jatkuu virkasuhteen jälkeenkin. (julkisuuslaki 23.1 §, 23.3 §)

Virkamiehen tärkein velvollisuus on virkatehtävien suorittaminen virka-aikana. Virkamiehen mahdollisista sivutoimista aiheutuvat sidonnaisuudet eivät saa haitata virkaan kuuluvien tehtävien suorittamista. Sivutoimi voi olla virka, palkattu työ, ammatti, elinkeino tai liike.⁵⁵ Virkamies ei saa toimia sivutoimessa, joka edellyttää virka-ajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseksi. Viranomainen voi kuitenkin virkamiehen hakemuksesta myöntää luvan sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen virka-aikana. Sivutoimilupa voidaan myöntää hakijalle määräajaksi tai rajoitettuna. (Virkamieslaki 18 §; viranhaltijalaki 18 §) Viranomainen voi kytkeä sivutoimilupaan ehtoja ja rajoituksia, jotka voivat koskea esimerkiksi virkamiehen virka-ajan käyttämistä. Rajoituksilla pyritään turvaamaan viranhoidon asianmukaisuus, esimerkiksi puolueettomuus ja luottamus.⁵⁶

Viranomainen voi kieltäytyä antamasta sivutoimilupaa, jos se katsoo, että sivutoimen hoitaminen haittaa virkamiehen virkatehtävien hoitoa, haittaa viranomaista, vaarantaa luottamuksen virkamiehen tasapuolisuudesta tai jos sivutoimi tekee virkamiehen esteelliseksi päätehtävässään eli virkatehtävien hoidossa. Sivutoimilupa on mahdollista peruuttaa, kun siihen on aihetta, (virkamieslaki 18 §; viranhaltijalaki 18 §)⁵⁷ mutta ennen sivutoimiluvan peruutusta virkamiehellä on oikeus tulla kuuluksi. Virkamiehen ilmoitus sivutoimesta riittää silloin, kun sivutoimea hoidetaan muulloin kuin työaikana.⁵⁸ Viranomainen voi kuitenkin kieltää tämänkaltaisen sivutoimen vastaanottamisen tai pitämisen (virkamieslaki 18 §; viranhaltijalaki 18 §), jos se johtaa esimerkiksi virkamiehen esteellisyyteen virassaan tai muuten haittaa viranhoitoa ja toiminnan asianmukaisuutta ja luotettavuutta⁵⁹.

Virkamiestä sitovat myös muut velvollisuudet. Virkamiehen terveydentilaa voidaan tutkia ja tämän johdosta hänet voidaan määrätä tarkastuksiin ja tutkimuksiin. Viranomainen voi tarvita tietoja virkamiehen terveydentilasta esimerkiksi tilanteissa, joissa järjestellään uudelleen työtehtäviä tai halutaan ehkäistä virkamiehen työkyvyn alenemista.⁶⁰ Virkamies on velvollinen tehtävän hoitamista varten itse vapaaehtoisesti antamaan tietoja omasta terveydentilastaan (virkamieslaki 19 §; viranhaltijalaki 19 §). Työnantaja saa käsitellä terveydentilaa koskevia tietoja, jotka virkamies on itse kertonut tai joiden keräämiseen hän on varta vasten antanut luvan, sillä tiedot virkamiehen terveydenti-

⁵⁵Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 158; Koskinen & Kulla 2009, s. 175; Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008, s. 33.

⁵⁶Koskinen & Kulla 2009, s. 175, 177; Kulla 1995, s. 1415; Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008, s. 33.

⁵⁷Kulla 1995, s. 1423.

⁵⁸HE 196/2002 vp. s. 39; Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008, s. 33 - 34.

⁵⁹Kulla 1995, s. 1415; Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008, s. 34.

⁶⁰Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 165; Koskinen & Kulla 2009, s. 182 - 183; Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008, s. 34 - 35.

lasta ovat arkaluonteisia tietoja. Henkilöt jotka käsittelevät terveystietoja, ovat salassapitovelvollisia. Virkamiehen kieltäytyessä antamasta terveystietoja, hänet voidaan määrätä terveydentilan toteuttamiseksi tarvittaviin testeihin ja tarkastuksiin.⁶¹

Virkasuhteeseen kuuluvan julkisten tehtävien hoitaminen ja virkavastuu edellyttävät lainsäädännöllä huomiota virkamiesten aseman pysyvyyteen ja itsenäisyyteen. Virkamies on samalla julkisen vallan edustaja ja kansalaisten etujen ja oikeuksien turvaaja. Virkamiehen aseman pysyvyyden tarkoituksena on turvata hänen objektiivisuutensa ja itsenäisyytensä näissä toimissa. Virkamiehen palvelussuhdeturvan täytyy olla vahva ja turvata virkamiesten asemaa.⁶²

Virkamiehelle kuuluvat perustuslain mukaiset perusoikeudet. Lisäksi virkasuhteeseen kuuluu siitä ja sen julkisoikeudellisesta luonteesta aiheutuvat oikeudet ja velvollisuudet, joita ei aina ole työsopimusperusteisella työntekijällä. Virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet luovat sen perustan, jonka pohjalta virkamiehet toimivat. Virkamiehen oikeudet turvaavat hänen toimintaansa virassa ja ne ovat osa hänen oikeusturvaansa. Virkaan kuuluvilla velvollisuuksilla on tavoitteena varmistaa virkamiehen toiminnan lainmukaisuus ja tasapuolisuus. Virkamiesten oikeudet ja velvollisuudet vaikuttavat hänen käyttäytymiseen virassaan. Velvollisuuksien vastainen käyttäytyminen ja toiminta voi olla asiatonta ja virkavelvollisuuksien vastaista. Virkamiehen velvollisuuksien rikkominen saattaa johtaa hänen irtisanomiseensa tai esimerkiksi varoitukseen. Monien virkavelvollisuuksien laiminlyönti tai esimerkiksi virantoimitusvelvollisuuden rikkominen, voi antaa viranomaiselle laillisen perusteen irtisanoa virkasuhde.

2.4.2 Työnantajan velvollisuudet

Työelämän syrjintäkiellot koskevat valtion ja kunnan virkamiehiä⁶³. Ketään ei saa asettaa ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan henkilöön liittyvän syyn, kuten sukupuolen, iän, kielen, alkuperän, vakaumuksen, uskonnon, mielipiteen, vammaisuuden tai terveydentilan perusteella (perustuslaki 6.2 §). Virkamieslaki ja viranhaltijalaki sääntelevät perustuslain mukaisesta syrjintäkiellosta,

⁶¹Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 165; Koskinen & Kulla 2009, s. 184; PeVL 64/2002 vp. Valiokunnan kannanotot.

⁶²HaVM 5/1994 vp. s. 3.

⁶³Ahtela, Bruun, Koskinen, Nummijärvi & Saloheimo 2006, s. 67.

joiden perusteella työnantaja ei saa virkasuhteeseen otettaessa tai muutoin virkasuhteen aikana tai irtisanomistilanteessa asettaa virkamiehiä eri asemaan. (Virkamieslaki 11 §; viranhaltijalaki 12 §)⁶⁴

Viranomainen on velvoitettu työnantajana noudattamaan lakia miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta (8.8.1986/609, jäljempänä tasa-arvolaki) sekä yhdenvertaisuuslakia (20.1.2004/21). Tasa-arvolain tarkoituksena ja tavoitteena on estää sukupuoleen perustuvaa syrjintää. Lisäksi lailla on tavoitteena edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa ja parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Työnantajalla on velvollisuus työelämässä edistää sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti, esimerkiksi työehdoissa, naisten ja miesten sijoittumisessa tasapuolisesti eri tehtäviin sekä ennakolta ehkäistä sukupuoleen perustuvaa syrjintää. (Tasa-arvolaki 1 §, 6 §) Yhdenvertaisuuslaki puolestaan keskittyy yhdenvertaisuuden edistämiseen ja sen turvaamiseen (yhdenvertaisuuslaki 1 §). Viranomaisella on toiminnoissaan velvollisuus edistää tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumista (tasa-arvolaki 4 §; yhdenvertaisuuslaki 4 §).

Virkamies on oikeutettu oikeuksiin ja etuisuuksiin, jotka johtuvat virkasuhteesta sellaisina, kuin ne hänelle kuuluvat. Viranomaisen on huolehdittava, että virkamies saa nämä etuudet ja oikeudet. (Virkamieslaki 13.1 §; viranhaltijalaki 11 §) Oikeudet perustuvat lakiin tai virkaehtosopimuksen määräyksiin. Työnantajalla on velvollisuus toimia lain ja virkaehtosopimuksen mukaisesti ja sen tulee antaa virkamiehelle kuuluvat oikeudet ja edut viran puolesta.⁶⁵

Työnantajalla on velvollisuus huolehtia työturvallisuuslain (23.8.2002/738) mukaisesti virkamiehen turvallisuudesta ja terveydestä työssä, huomioiden tämän velvollisuuden hoitamisessa työhön, työolosuhteisiin, työympäristöön ja virkamiehen henkilökohtaisiin edellytyksiin liittyvät asiat tai esimerkiksi virkamiehen raskauden. Työnantajan on pyrittävä parantamaan virkamiehen työolosuhteita esimerkiksi estämällä tai poistamalla vaara- ja haittatekijät tai pyritään korvaamaan ne muilla, vähemmän vaarallisilla tai haitallisilla toiminnoilla. Tarkoituksena erilaisilla työturvallisuutta lisäävillä toiminnoilla on parantaa työympäristöä, turvata virkamiehen työkyky sekä esimerkiksi ehkäistä ennalta ja torjua työtapaturmia. (Työturvallisuuslaki 1 §, 8 §) Viranhaltijalaissa on mainittu myös viranomaisen velvollisuudesta huolehtia virkamiehen työturvallisuudesta (viranhaltijalaki 14 §, 20 §).

⁶⁴katso HE 63/2007 vp. s. 5.

⁶⁵HE 196/2002 vp. s. 34; Koskinen & Kulla 2009, s. 194.

3 VIRKAMIEHEN IRTISANOMINEN HENKILÖKOHTAISILLA PERUSTEILLA

3.1 Virkamiehestä johtuvat henkilölliset irtisanomisperusteet

Määräaikainen ja toistaiseksi voimassa oleva virkasuhde voidaan päättää irtisanomisella, jolloin se lakkaa määrätyn irtisanomisajan jälkeen. Virkamiehen irtisanominen merkitsee puuttumista hänen oikeusasemaansa ja sen perusteisiin.⁶⁶ Suomen perustuslain (11.6.1999/731, jäljempänä perustuslaki) mukaisesti ketään ei saa irtisanoa työstään ilman lakiin perustuvaa syytä (perustuslaki 18.3 §). Perustuslain vaatimus on täytetty valtion virkamieslaissa (19.8.1994/750, jäljempänä virkamieslaki) ja laissa kunnallisesta viranhaltijasta (11.4.2003/304, jäljempänä viranhaltijalaki), joissa on säännelty virkasuhteen irtisanomiseen oikeuttavat perusteet. Säännöksillä on haluttu suojata virkasuhteen ja työsuhteen heikompaa osapuolta, työntekijää⁶⁷.

Virkamies- ja viranhaltijalaki määrittelevät ne periaatteet, joiden mukaan virkasuhde voidaan irtisanoa lainmukaisesti ja oikeanlaatuisilla perusteilla. Laeissa on selvennetty ne periaatteet, joiden perusteella virkasuhdetta ei voida irtisanoa. Aloitteen virkasuhteen irtisanomiselle voivat tehdä sekä viranomaisen että virkamiehen itse. (Virkamieslaki 25.1 §)⁶⁸ Perustuslain vaatimus irtisanomisen syiden lakisidonnaisuudesta on täytetty säätämällä lailla valtion ja kunnan virkamiehen irtisanomisesta henkilöön liittyvillä eli individuaalisilla tai tuotannollisilla ja taloudellisilla eli kollektiivisilla perusteilla. Individuaaliset syyt ovat riippuvaisia työntekijästä itsestään ja ne ovat hänen vastuullaan⁶⁹. Kollektiiviset irtisanomisperusteet puolestaan koskevat viranomaisessa tapahtuneita muutoksia, joiden perusteella sen mahdollisuudet tarjota virkamiehelle työtä ovat muuttuneet⁷⁰.

Valtion virkamiehen irtisanoo se viranomaisen, joka hänet on nimittänyt virkaansa (nimittävä viranomaisen). Tähän on kuitenkin joitakin poikkeuksia. Tasavallan presidentin nimittämät virkamiehet irtisanoo ja virkasuhteen purkaa valtioneuvosto. Tasavallan presidentin tehtävänä on irtisanoa upseerit. Ministeriö on oikeutettu irtisanomaan valtion virastojen päälliköt, jollei lailla tai asetuksel-

⁶⁶HE 291/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 25 §; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 264; Koskinen & Kulla 2009, s. 279.

⁶⁷HE 309/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 15.3 §; HE 1/1998 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 18 §.

⁶⁸Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 255.

⁶⁹Tiitinen & Kröger 2008, s. 400.

⁷⁰Tiitinen & Kröger 2008, s. 394.

la muuta säädetä. (Valtion virkamiesasetus 14.11.1994/971, jäljempänä virkamiesasetus, 29 §) Kunnan virkamiehen irtisanoo hänen työnantajana toimiva kunta ja sen edustaja⁷¹.

Virkamies- ja viranhaltijalaissa on asetettu perusteet virkamiehen irtisanomiselle, joita työnantajan täytyy noudattaa. Irtisanomisen perusteiden kirjaamisella lakiin pyritään suojaamaan virkamiehen asianmukaista ja häiriötöntä toimintaa virassa ja samalla turvaamaan hänelle kuuluvaa palvelussuhdeturvaa. Lakien irtisanomisperusteilla täytetään perustuslain vaatimus, jonka mukaisesti ketään ei saa irtisanoa ilman lainmukaista perustetta. Virkamies on julkisen vallan toimija ja hänen toiminoissaan korostuu laillisuus, tasapuolisuus ja julkisen toiminnan luotettavuuden vaatimus⁷². Mainituilla seikoilla on vaikutusta virkamiehen irtisanomisperusteiden asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa. Virkasuhteen päättymiselle täytyy olla objektiivinen ja hyväksyttävä peruste, sillä virkamiestä ei saa irtisanoa mielivaltaisesti tai muutoin viranomaisen harkintavaltaa väärinkäyttäen.⁷³

Valtion viranomaisella on mahdollisuus peruuttaa virkamiehen irtisanominen niin henkilöön liittyvillä kuin kollektiivisilla perusteilla ennen irtisanomisajan päättymistä, jos virkamies antaa toimeen suostumuksensa (virkamieslaki 28.2 §). Irtisanomisen peruuttaminen ei merkitse, että virkamiehen irtisanomisperuste olisi muuttunut.⁷⁴ Viranhaltijalaissa ei ole säädetty vastaavaa periaatetta kunnan virkamiehen irtisanomisen peruttamisesta.

Valtion ja kunnan virkamiehen irtisanomista henkilökohtaisilla perusteilla rajoitetaan virkamiehiä sääntelevissä laeissa. Virkamieslain mukaan valtion virkamiehen irtisanominen henkilökohtaisilla perusteilla vaatii erityisen painavan syyn. (Virkamieslaki 25.2 §) Laissa ei muuten määritellä irtisanomisen mahdollistavan normin merkitystä tai mahdollisia erityisen painavina pidettäviä syitä irtisanomiselle. Virkamiehen oikeusasemaa sääntelevä säännös on tulkinnanvarainen ja avoin. Erityisen painava syy on yleislauseke, jonka voidaan katsoa koskevan mitä tahansa virkamiehen käyttäytymistä tai laiminlyöntiä⁷⁵, jonka arvioinnissa viranomaisella on harkintavaltaa. Virkamieslain henkilökohtaisten irtisanomisperusteiden säännöksessä on huomioitu työsopimuslain (26.1.2001/55) mukainen irtisanominen henkilökohtaisilla perusteilla.

Viranhaltijalaissa säädetyn mukaan työnantaja voi irtisanoa kunnan virkamiehen henkilöön liittyvillä perusteilla ainoastaan, jos syy on asiallinen ja samalla painava (viranhaltijalaki 35.1 §). Muutoin

⁷¹Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008, s. 58.

⁷²Koskinen 2003b, s. 22.

⁷³Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 237; Koskinen 2003b, s. 22.

⁷⁴Koskinen 1998, s. 237.

⁷⁵Koskinen & Kulla 2009, s. 280.

irtisanominen henkilökohtaisella perusteella ei ole viranhaltijalainmukaista. Molempien lailla annettujen ehtojen on täyttyvä irtisanomistilanteissa⁷⁶. Virkasuhteen irtisanominen asiallisella ja painavalla syyllä on ilmaistu viranhaltijalaissa virkamieslain tavoin hyvin joustavasti ja viranomaisen harkintavalta hyväksyen. Viranhaltijalaki vastaa hyvin pitkälle työsopimuslaissa annettuja määräyksiä.

Viranhaltijalaki ohjaa kunnan virkamiehen irtisanomisperusteiden asiallisuuden ja painavuuden arviointia, sillä lain mukaan irtisanominen on mahdollista silloin, kun kunnan virkamies vakavasti rikkoo tai laiminlyö virkasuhteesta, laista tai muista määräyksistä johtuvien ja virkasuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteita. Virkamiehen irtisanominen on mahdollista, kun virkamiehen henkilöön liittyvät työntekoedellytykset ovat olennaisesti muuttuneet. Muutoksien johdosta virkamies ei kykene suoriutumaan virkaan kuuluvista tehtävistä. Irtisanomisen syyn asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on huomioitava kokonaisuudessaan työnantajan ja viranhaltijan olosuhteet. (Viranhaltijalaki 35.1 §)

Kunnan virkamiehiä sääntelevä laki on henkilöön liittyvän irtisanomisperuste -lausekkeen suhteen hyvin avoin ja joustava, mutta se ohjaa irtisanomisesimerkeillään lainmukaisena pidettävien perusteiden linjaa. Viranhaltijalaki sääntelee, että arvioitaessa irtisanomista on otettava huomioon sekä virkamiehen että työnantajan olosuhteet kokonaisuudessaan. Viranhaltijalain säädös vaatii työnantajalta kokonaisvaltaista arviointia ja tilanteen seuranta ennen irtisanomispäätöstä. Virkamieslaissa ei ole vastaavia säännöksiä laillisena pidettävistä valtion virkamiehen irtisanomisperusteista eikä mainintaa kokonaisvaltaisesta arvioinnista ja tilanteen seuraamisesta. Valtion virkamiehen irtisanominen on kuitenkin kaiken kaikkiaan tilanteen kokonaisvaltaista arviointia.

Virkamiehen aseman on oltava asianmukaisella tavalla turvattu ja riippumaton suhteessa viranomaiseen, koska virkamiehen toimiin kuuluu julkisen vallan käyttäminen. Palvelussuhdeturva on valtion- ja kunnallishallinnon virkamiehillä osittain parempi verrattuna työsopimussuhteisiin työnteekijöihin, koska virkamiehen toiminnassa täytyy ottaa huomioon hänen riippumattomuuden ja itsenäisyyden vaatimuksensa. Tämä näkyy esimerkiksi lainsoveltamisessa.⁷⁷ Palvelussuhdeturvan tavoitteena on asianmukainen ja hyvä hallinto sekä virkamiehen oikeusturvan takaaminen.

⁷⁶Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 264.

⁷⁷HaVM 5/1994 vp. 1.2 Virkamiehen erityisaseman perusteista; HE 291/1993 vp. Yleisperustelut, 3.2.3. Palvelussuhdeturva; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 263.

Sekä valtion että kunnan virkamiestä turvaa perustuslaissa suojattu säännös, jonka mukaisesti kehtään ei voi erottaa ilman laissa säädettyä perustetta (perustuslaki 18.3 §). Virkamiehen oikeusasema on pyritty edelleen parantamaan voimassa olevien virkamieslain ja viranhaltijalain säätämisen ja niihin tehtyjen muutoksien myötä. Lakien säädökset ovat kuitenkin hyvin avoimia ja joustavia sekä tulkinnanvaraisia irtisanomisen henkilöön liittyvien perusteiden suhteen. Valtion ja kunnan virkamiehen irtisanomisen on oltava kokonaisvaltaista arviointia. Irtisanomisen perusteeseen liittyvät henkilökohtaiset syyt ohjaavat myös virkamiehen käyttäytymistä virassaan. Virkamiehen toiminnan on oltava asiallista ja lainmukaista. Virkamieslain ja viranhaltijalain mukainen peruste virkamiehen irtisanomiselle täytyy olla selvä ja painava.

Irtisanominen henkilöön liittyvillä, henkilökohtaisilla perusteilla koskee tavallisesti virkasuhteen aikana tapahtuneita tekoja, joten pääsääntöisesti irtisanomiseen vaikuttavat perusteet ovat syntyneet virkasuhteen alkamisen jälkeen. Valtion ja kunnan virkamiehen irtisanomisen perusteet liittyvät normaalisti virkamiehen toimintaan virassa ja sen hoidossa tai muuhun toimintaan, joka vaikuttaa virkasuhteeseen ja sen hoitamiseen.⁷⁸ Oikeuskäytännön mukaan irtisanominen voi kuitenkin perustua myös vapaa-ajan sopimattomaan käytökseen, jos virkamiehen yhteiskunnallinen asema sitä vaatii tai jos esimerkiksi virkaan kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä⁷⁹. Virkamiehen lainmukainen velvollisuus on käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla (virkamieslaki 14.2 §; viranhaltijalaki 17.2 §).

Yksilöperusteisena virkasuhteen irtisanomisen mahdollistavana ja näin lainmukaisena syynä pidetään yleisesti sekä tuomioistuimen että virkamieslautakunnan tulkinnan mukaan esimerkiksi virkamiehen kykenemättömyyttä asianmukaisesti suorittaa hänelle annettuja virkatehtäviä⁸⁰. Tällaisia seikkoja ovat esimerkiksi jatkuva tai olennainen virkatehtävien laiminlyönti⁸¹ tai muu tehtävien puutteellinen hoito⁸².

Virkamiehen perusvelvollisuus on suorittaa virkatehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä (virkamieslaki 14.1 §; viranhaltijalaki 17.1 §). Velvollisuuden huomioon ottamatta jättäminen, kokonais-tilanne huomioiden, mahdollistaa lainmukaisen perusteen virkamiehen irtisanomiselle. Virkamiehen irtisanomiseen aiheuttamansa laiminlyönnin perusteella vaikuttavat laiminlyönnin kesto, mahdollinen tahallisuus sekä esimerkiksi siitä työnantajalle aiheutuneet taloudelliset vahingot sekä työnanta-

⁷⁸Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 240; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 266 - 267; Koskinen & Kulla 2009, s. 280.

⁷⁹Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 266; KHO 27.6.1997/1642; VMLTK 238/96.

⁸⁰KHO 11.3.1996/705; VMLTK 66/2005.

⁸¹Koskinen 2006, s. 8; VMLTK 75/2006; VMLTK 19/2007.

⁸²HE 196/2002 vp. s. 51.

jan aikaisemmat huomautukset virkamiehelle asiasta.⁸³ Virkatehtävien laiminlyönnin arvioinnissa huomioidaan tehtävän merkitys virkamiehen velvollisuuksien kannalta. Virkamiehen perusteeton kieltäytyminen suorittamasta hänelle kuuluvia virkatehtäviä voi joissakin virkamiesryhmissä aiheuttaa luottamuspulaa ja olla siten laillinen irtisanomisperuste. Virkamiehen kieltäytyminen virkatehtävistä on hänelle kuuluvan virantoimitusvelvollisuuden laiminlyöntiä.⁸⁴

Virkamies voi laiminlyödä hänelle kuuluvan virantoimitusvelvollisuuden myös muilla tavoin, esimerkiksi luvattomilla poissaoloilla töistä⁸⁵ sekä jatkuvalla tai usein toistuvalla myöhästelyllä⁸⁶. Virkamiehen luvaton poissaolo työpaikalta, muutoin kuin tilapäisesti ja ilman virkamiehen ilmoitusta mahdollisesta esteestä, vaikuttaa työnantajan oikeuteen irtisanoa virkamies. Arvioitaessa irtisanomisen oikeudellisuutta luvattomien poissaolojen vuoksi, tulee viranomaisen ottaa huomioon poissaolojen pituus, toistuvuus ja niiden syy sekä lisäksi virkamiehen saamat aikaisemmat varoitukset poissaoloista. Luvattomien poissaolojen ohella usein toistuva ja virantoimitusta olennaisesti haittaava myöhästely, ilman hyväksyttävää syytä, voi aikaansaada viranomaisen oikeuden irtisanoa virkamies. Myöhästelyn ollessa usein toistuvaa sekä pitkäaikaista ja näin merkittävää haittaa virkamiehen virantoimitusvelvollisuudelle aiheuttaen, voi viranomainen vedota lain mukaiseen henkilökohtaiseen irtisanomisperusteeseen.⁸⁷

Työnantajan laillisiin henkilöön liittyviin irtisanomisperusteisiin kuuluvat virkamiehen ilmeinen huolimattomuus työssä⁸⁸, työnantajan määräysten noudattamatta jättäminen⁸⁹, sopimaton tai epäasianmukainen käytös⁹⁰ sekä virkamiehen epärehellisyyden aiheuttama luottamuspula⁹¹. Virkamiehen ilmeinen huolimattomuus virkatehtävissään oikeuttaa hänen irtisanomiseensa, jos huolimattomuudesta on aiheutunut suuria, haitallisia seuraamuksia virastolle, kuntalaisille tai muille kansalaisille. Virkamiehen on noudatettava työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä virkatehtävien suorittamisessa. Määräysten jatkuva ja olennainen laiminlyönti voi johtaa virkamiehen irtisanomiseen.⁹²

⁸³Kairinen, Koskinen, Nieminen Ullakonoja & Valkonen 2006, s. 717; Koskinen & Kulla 2009, s. 280 - 281.

⁸⁴HE 196/2002 vp. s. 51; Koskinen 2006, s. 8 - 9; Koskinen & Kulla 2009, s. 280; VMLTK 83/98.

⁸⁵VMLTK 87/2006; VMLTK 93/2006.

⁸⁶HE 291/1993 vp. s. 31, 37; Koskinen 2006, s. 8 - 9; Koskinen, Kilpeläinen & Laakso 2007, s. 118; Koskinen & Kulla 2009, s. 280; VMLTK 82/2004.

⁸⁷Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 242; Kairinen, Koskinen, Nieminen Ullakonoja & Valkonen 2006, s. 732; Koskinen & Kulla 2009, s. 282; VMLTK 82/2004; VMLTK 99/2005; VMLTK 34/2007.

⁸⁸Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 242.

⁸⁹Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008, s. 58.

⁹⁰VMLTK 20/2007; VMLTK 33/2008.

⁹¹Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008, s. 58.

⁹²Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 242; Koskinen & Kulla 2009, s. 159; VMLTK 19/2007.

Virkamiehen on käyttäytyttävä asemansa sekä tehtäviensä edellyttävällä tavalla (virkamieslaki 14.2 §; viranhaltijalaki 17.2 §). Virkamiehen sopimaton tai epäasiallinen käytös on mahdollinen syy henkilöperusteiselle irtisanomiselle. Virkamiehelle sopimatonta käyttäytymistä ovat esimerkiksi alkoholin nauttiminen virka-aikana ja siitä aiheutuneet laiminlyönnit sekä muut virkavelvollisuuksiensa vastaiset teot, esimerkiksi virkamieheen kohdistuneet rikosepäilyt.⁹³

Virkamiehen irtisanomiseen alkoholin nauttimisen vuoksi vaikuttavat hänelle aikaisemmin annetut varoitukset tai muut huomautukset alkoholin käytöstä virka-aikana. Lisäksi virkamiehen kieltäytyminen hoitoon ohjauksesta vaikuttaa viranomaisen irtisanomisoikeuteen. Tietyssä asemassa olevien virkamiesten vapaa-ajalla tapahtuvalla alkoholin käytöllä voi olla vaikutusta hänen irtisanomisensa perusteisiin. Tällöin täytyy ottaa huomioon virkamiehen asema ja hänen vapaa-ajalle ulottuva käyttäytymisvelvoitteen laajuus.⁹⁴ Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaisesti valtioneuvostolla oli oikeus irtisanoa vapaa-ajalla sopimattomasti käyttäytynyt valtakunnansovittelija. Irtisanomispäätöksessä on otettu huomioon virkamiehen asema valtionhallinnossa ja laaja käyttäytymisvelvoite sekä häneen kohdistuvan luottamuksen ja arvostuksen menetys.⁹⁵

Virkamiehen muu sopimaton tai epäasiallinen käytös voi tulla kyseeseen yksilöperusteisena syynä irtisanomiselle. Virkamiehen sopimaton käytös kohdistuu työnantajaan, työtovereihin tai muihin ulkopuolisiin toimijoihin. Sopimattoman tai epäasiallisen käytöksen riittävyttä virkamiehen irtisanomiseen arvioidaan kokonaisuutena, jossa huomioidaan hänen aikaisempi sopimaton tai epäasiallinen käytös sekä käytöksestä aiheutunut häiriö. Kunnassa irtisanomisen vaihtoehtona voi olla virkamiehen siirtäminen muihin tehtäviin.⁹⁶

Virkamiehestä aiheutuva syy irtisanomiselle voi olla myös hänen muu moitittavana pidettävä käyttäytyminen. Virkamies voi olla työyhteisössä sopeutumaton ja hankala muita virkamiehiä tai työntekijöitä kohtaan, jolloin virkamiehen oma käyttäytyminen vaikeuttaa muiden asianmukaista tehtävien hoitoa ja työyhteisön etu voi vaatia virkamiehen irtisanomista. Työnantajan velvollisuus on näyttää toteen irtisanottavan virkamiehen syyllisyys ongelmiin työyhteisössä. Virkamiehen väkivaltainen käyttäytyminen voi muodostua virkamies- ja viranhaltijalain mukaiseksi perusteeksi virkamiehen irtisanomiseen häneen henkilöön liittyvillä syillä. Väkivaltainen käytös kohdistuu asiakkai-

⁹³VMLTK 31/2003; VMLTK 68/2006; VMLTK 22/2007.

⁹⁴KHO 11.3.1996/705; Koskinen, Kilpeläinen & Laakso 2007, s. 118; VMLTK 28/2000; VMLTK 39/2005; VMLTK 96/2007.

⁹⁵KHO 27.6.1997/1642

⁹⁶Kairinen, Koskinen, Nieminen, Ullakonoja & Valkoinen 2006, s. 779; Koskinen 2006, s.11 - 12; VMLTK 82/2003; VMLTK 33/2008.

siin tai työtovereihin.⁹⁷ Virkamiehen toiminnan virassa on oltava asiallista. Virkamiehen toiminta ei saa aiheuttaa haittaa ja vahinkoa muille, kuten esimerkiksi viranomaisessa vieraileville. Virkamiehen käyttäytyminen ei saa luoda yleistä pahennusta tai luottamuksen menetystä viranomaisen toimintaa kohtaan.

Virkamiehen syyllistyminen rikokseen joko vapaa-ajalla tai virka-aikana voi horjuttaa työnantajan luottamusta virkamieheen ja olla siten laillinen peruste virkasuhteen irtisanomiselle. Tiettyjen virkamiesryhmien, kuten esimerkiksi poliisien ja sotilaallisessa tehtävissä toimivien virkamiesten asema ja valtuudet ovat senkaltaisia, että heidän tulee nauttia erityistä luottamusta viran hoidossa. Näiden virkamiesryhmien käyttäytymisvelvoite ulottuu vapaa-ajalle. Arvioitaessa irtisanomisen mahdollisuutta, työnantajan on huomioitava virkamiehen tekemän rikoksen yhteydessä sen laatua, vakavuutta, taloudellisen hyödyn tavoittelua, suunnitelmallisuutta, toistuvuutta ja rikoksesta seuraavaa rangaistusta. Irtisanomisperusteen asiallisuudessa huomioidaan virkamiehen työtehtävien laatu ja hänen asemansa viranomaisessa sekä virkamiehen moitittavan toiminnan aiheuttama julkinen luottamuksen vaarantaminen sekä virkamiestä että viranomaisen toimintaa kohtaan.⁹⁸

Virkamiehen irtisanomiseen vaikuttava toiminta on usein virkasuhteeseen kuuluvien virkavelvollisuuksien rikkomis- tai laiminlyöntitilanteita. Virkamiehen toiminnan moitittavuus tulee olla irtisanomistilanteissa selvää ja kiistatonta. Valtion tai kunnan virkamies voi toimintansa johdosta osoittaa ilmeisen soveltumattomaksi tehtävänsä, jolloin hänen virantoimitusta ei voida jatkaa.⁹⁹

Virkasuhteen irtisanomiseen vaikuttavat tekijät ovat virkasuhteen aikana tapahtuneet teot, esimerkiksi velvollisuuksien laiminlyönnit ja rikkomukset. Virkamiehen irtisanomista erityisen painavan syyn tai asiallisen ja painavan syyn nojalla harkitaan kokonaisvaltaisesti, arvioiden virkamiehen toimintaa, oikeuksia, irtisanomiseen oikeuttavan teon astetta, määrää, vahingollisuutta ja toistuvuutta. Irtisanomisen perusteita arvioitaessa huomioidaan myös teon aiheuttama yleisen luottamuksen heikentyminen viranomaista ja sen toimintaa kohtaan, virkamiehen asemaan sekä hänen ja viranomaisen suhtautumista tekoon. Virkamiehen irtisanomiseen vaikuttaa lisäksi teon toistuvuus, anne-

⁹⁷Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 243; Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008, s. 59.

⁹⁸HE 196/2002 vp. s. 52; Kairinen, Koskinen, Nieminen, Ullakonoja & Valkoinen 2006, s. 768; VMLTK 96/2000; VMLTK 33/2002; VMLTK 119/2004; VMLTK 53/2006; VMLTK 90/2007.

⁹⁹Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 268; VMLTK 20/2007.

tut suulliset ja kirjalliset ohjeet toiminnasta, hoitoonohjaus sekä virkamiehen mahdolliset aikaisemmat aiheeseen liittyvät huomautukset tai varoitukset.¹⁰⁰

Virkamiehen irtisanomisen perusteiden painavuutta ja asiallisuutta on aina arvioitava tapauskohtaisesti ja omana kokonaisuutenaan (viranhaltijalaki 35.1 §). Irtisanomista on arvioitava kokonaisuutena, jossa huomioidaan irtisanomisperusteiden riittävyys ja tapauksessa ilmenneet muut asiaan vaikuttavat seikat.¹⁰¹ Kokonaisvaltaisessa tarkastelussa on otettava huomioon virkamiehen aikaisempi käyttäytyminen virassa, sillä viranomaisena voi esimerkiksi huomioida virkamiehen aikaisemman pitkän ja moitteettoman uran tämän toiminnan eduksi. Virkamiehen irtisanomiskynnystä voi nostaa perustuslain takaamien perusoikeuksien käyttö.¹⁰²

Valtion ja kunnan virkamiehen irtisanomisen perusteiden on täytettävä perustuslain velvoite, jonka mukaan ketään ei saa irtisanoa ilman lakiin (virkamies- tai viranhaltijalakiin) perustuvaa syytä (perustuslaki 18.3 §). Irtisanomisen perusteen on oltava virkamieslain tai viranhaltijalain mukainen. Virkamiestä ei saa irtisanoa virastaan, jos irtisanomisen perusteet eivät täytä kokonaisvaltaisesti laissa säädettyjä perusteita. Virkamiehen irtisanominen on kiellettyä, jos esimerkiksi vain osa laissa säädettyistä perusteista täyttyy. Näin tapahtuu esimerkiksi, jos irtisanomisperuste on viranhaltijalain säädetyn ehdon mukaisesti asiallinen, mutta lain toinen ehto, irtisanomisperusteen painavuus, ei täyty¹⁰³. Irtisanomisperusteen tulee olla vakava.

Virkamiehen irtisanomisen perusteiden arvosteluun ja niiden painavuuteen ja asiallisuuteen vaikuttavat myös virkamiehen hierarkkinen asema julkisessa hallinnossa, sillä virkasuhteen virkavelvollisuudet ovat riippuvaisia virkaan kuuluvista tehtävistä. Irtisanomisperusteisiin vaikuttaa rikkeen merkitys virkamiehen viran ja siihen kuuluvien tehtävien kannalta. Jokaista irtisanomistilannetta on arvioitava omana kokonaisuutenaan, johon vaikuttaa erilaiset lähtökohdat ja perusteet. Virkamiehiä ei saa kohdella syrjivästi irtisanomistilanteissa.

Virkamiehestä aiheutuvaan henkilöön liittyvään irtisanomisperusteeseen on vedottava kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun irtisanomisen peruste on saatettu siitä päättävän viranomaisen tietoon (vir-

¹⁰⁰Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 240; HaVM 5/1994 vp. 2. Pykäläkohtaiset kannanotot, 25 §; HE 196/2002 vp. s. 52; Koskinen, Kilpeläinen & Laakso 2007, s. 119; Koskinen & Kulla 2009, s. 284; Koskinen 2003b, s. 22; Koskinen 2006, s. 15 - 16; VMLTK 33/2002; VMLTK 19/2005; VMLTK 93/2006.

¹⁰¹HE 157/2000 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 7. luku työsopimuksen irtisanomisperusteet; HE 196/2002 vp. s. 52.

¹⁰²Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 268; VMLTK 64/2007; VMLTK 98/2007.

¹⁰³Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 264.

kamieslaki 25.3 §; viranhaltijalaki 36 §). Kohtuullinen aika -määre ei sovellu virkamiehen irtisanomistilanteisiin kollektiivisilla perusteilla.¹⁰⁴

Kohtuullinen aika on määreenä hyvin joustava ja se voi olosuhteista johtuen vaihdella. Irtisanomisperusteen tutkinta-ajan pituudessa on huomioitava asian selvittämisen vaativa aika. Työnantajalle on varattava vähintään muutama viikko aikaa tutkia virkamiehen irtisanomisperusteiden riittävyys, minkä aikana sen on tehtävä päätös virkasuhteen jatkosta. Kohtuullista aikaa voivat pidentää lomat, asianomaisen sairastuminen ja esimerkiksi viranomaisen pyytämät selvitykset irtisanomisuhan alla olevalta virkamieheltä. Virkamiehen oikeussuoja vaatii, ettei työnantaja voi vedota kuukausia aikaisemmin sen tietoon tulleisiin irtisanomisperusteisiin.¹⁰⁵

Kohtuullinen määräaika virkamiehen irtisanomiseksi alkaa rikkeen tultua irtisanomisesta päättävän tietoon. Kuitenkin määräajan katsotaan alkavan vasta, kun viranomainen on saanut tiedon tapauksen niistä tosiasioista, joiden pohjalta työnantajalla on mahdollisuus arvioida irtisanomiselle asetettujen lainmukaisten edellytysten toteutumista. Virkamiehen irtisanomisen perusteen ollessa jatkuva, kohtuullinen määräaika lasketaan alkavaksi sen lakattua.¹⁰⁶

Viranhaltijalaki sääntelee työnantajan velvollisuudesta selvittää mahdollisuutta sijoittaa kunnan virkamies toiseen virkasuhteeseen. Sijoittamisen avulla vältettäisiin virkamiehen irtisanominen. (Viranhaltijalaki 35.4 §) Kunnan virkamiehen sijoittaminen toiseen virkaan on mahdollista, kun virkamies ei kykene suoriutumaan nykyisistä virkatehtävistään hänen muuttuneiden työntekoedellytystensä vuoksi. Virkamiehen sijoittamista on harkittava silloin, kun hänelle kuuluvien velvoitteiden laiminlyönti tai muu rikkomus on ollut vähäinen, eikä työnantaja ei ole menettänyt luottamustaan virkamieheen. Tämänkaltaisissa tilanteissa varoitusta ei pidetä riittävänä keinona, mutta toisaalta irtisanominen olisi liian jyrkkä toimenpide. Virkamiehen sijoittamismahdollisuutta ei sovelleta tilanteissa, joissa työnantaja on oikeutettu irtisanomaan virkamiehen ilman varoitusta.¹⁰⁷

Viranhaltijalaissa mainitaan nimenomaan kunnan virkamiehen sijoittaminen toiseen virkasuhteeseen, joten sijoittaminen kunnan työsuhteeseen ei ole mahdollista. Työnantajan sijoitusvelvollisuutta on näin kavennettu. Virkamieslaissa ei säännellä viranomaisen velvollisuudesta selvittää valtion virkamiehen sijoittamisen mahdollisuutta ennen irtisanomista henkilöön liittyvillä perusteilla. Tästä

¹⁰⁴Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 277.

¹⁰⁵HE 196/2002 vp. s. 54; KHO 1.8.2008/1785; Koskinen 2003a, s. 787, 795.

¹⁰⁶HE 196/2002 vp. s. 54. Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 278; Koskinen 2003a, s. 793.

¹⁰⁷HE 157/2000 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 7. luku, työsopimuksen irtisanomisperusteet, 2 §; HE 196/2002 vp. s. 54; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 275.

johtuen valtion viranomaisella ei ole samanlaista velvollisuutta kuin kunnalla selvittää virkamiehen sijoittamista muihin tehtäviin ja välttää näin virkamiehen irtisanominen. Valtion virkamiehen sijoittaminen toiseen virkasuhteeseen irtisanomisen välttämiseksi ei ole virkamieslaissa nimenomaan kiellettyäkään, joten mahdollista on, että viranomaisella voi sijoittaa virkamiehen toiseen virkaan. Työntekijä voisi sijoittaa irtisanottavan virkamiehen toiseen virkasuhteeseen esimerkiksi tilanteissa, joissa virkamiehen teko ei ole aiheuttanut luottamuksen menetystä viranomaisessa.

3.1.1 Varoitus

Virkamieslaki ja viranhaltijalaki poikkeavat toisistaan virkamiehelle annettavan varoituksen suhteen. Virkamieslain mukaan valtion virkamiehelle voi antaa kirjallisen varoituksen, jos hän toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä (virkamieslaki 24 §). Virkamieslain sääntelemää varoitusta valtion virkamiehelle ei ole sidottu mihinkään tiettyyn tapahtumaan, esimerkiksi irtisanomiseen. Viranhaltijalain mukainen varoitus kunnan virkamiehelle on puolestaan sidottu irtisanomista edeltäväksi toimeksi (viranhaltijalaki 35.3 §). Viranhaltijalaissa on selvennetty, että kunnan virkamiestä, joka on laiminlyönyt tai rikkonut virkasuhteesta aiheutuvia velvollisuuksia ei saa irtisanoa, ennen kuin hänelle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata moitittava menettelynsä. (Viranhaltijalaki 35.3 §) Viranhaltijalaissa ei ole selvennetty muuten varoituksen perusteista tai sen määräämuodosta.¹⁰⁸

Viranhaltijalaissa säännelty varoituksen merkitys vastaa hyvin pitkälle työsopimuslaissa säänneltyä varoitusta, jonka mukaan työntekijää ei saa irtisanoa, ennen kuin hänelle on annettu varoitus (työsopimuslaki 7:2.3 §). Valtion virkamiehelle annettava varoitus siten poikkeaa sekä kunnan virkamiehelle että työsopimussuhteiselle työntekijälle annettavasta varoituksesta.

Edellytykset varoitukseen täytyvät tavallisesti silloin, kun kunnan tai valtion virkamies toimii vastoin virkaan kuuluvia velvollisuuksia tai laiminlyö niitä. Varoituksella työnantaja huomauttaa virkamiestä hänen menettelynsä vakavuudesta. Varoituksen tarkoituksena on samalla ennakolta varoittaa ja ehkäistä virkamiehen mahdollista tulevaa, samanlaista käyttäytymistä virassa. Virkamiehelle annettava varoitus on ennakkomuistutus siitä, miten työnantaja tulee reagoimaan virkamiehen varoitukseen johtaneen rikkomuksen tai laiminlyönnin toistuessa uudelleen. Varoituksen tavoitteena on, että moitittavasti toiminut virkamies korjaa menettelynsä ja näin osoittaa viranomaiselle, että

¹⁰⁸KHO 2005:30.

hänen edellytyksensä toimia viran mukaisesti ovat yhä olemassa. Varoitukseen johtaneen teon uusiminen osoittaa virkamiehen piittaamattomuutta toiminnastaan ja sen seurauksista. Virkamiehen irtisanomiskynnys madaltuu hänelle annettujen varoitusten johdosta, jos varoitukseen johtaneet teot toistuvat.¹⁰⁹

Valtion virkamiehelle annettava varoitus on erillään irtisanomisesta henkilöön liittyvillä perusteilla. Virkamiehelle annettava varoitus ei ole irtisanomista edeltävä välttämätön toimenpide eikä sen edellytys. Valtion virkamiehelle annettu kirjallinen varoitus kuitenkin vaikuttaa irtisanomisen perusteiden riittävyteen, sillä varoituksen kaltainen uusi toimi voidaan huomioida irtisanomisen perusteita tarkastellessa. Varoitus on viranomaisen mahdollisuus reagoida virkamiehen toimintaan, joka ei ole vielä sellaisenaan lain tarkoittama erityisen painava irtisanomisperuste.¹¹⁰ Valtion virkamiehelle annettavasta varoituksesta päättää asianomainen virasto (virkamiesasetus 39 §).

Kunnassa virkamiehen varoitus on yhdistetty hänen virkavelvollisuuksien laiminlyöntiin tai niiden rikkomiseen (viranhaltijalaki 35.3 §). Varoitus on sidottu laissa irtisanomista edeltäväksi toimeksi, jolla valmistellaan mahdollista tulevaa irtisanomista. Tavoitteena varoituksella on, että virkamiehellä olisi mahdollisuus korjata menettelynsä vastaisen varalta. Irtisanominen ilman varoitusta on mahdollista silloin, kun virkamiehen henkilöön liittyvä työntekoedellytys on olennaisesti muuttunut, minkä johdosta virkamies ei kykene selviytymään tehtävistään.¹¹¹

Kunnan velvollisuutta antaa varoitus ennen virkamiehen irtisanomista ei sovelleta tilanteissa, joissa virkamiehen irtisanomisen perusteena on vakava virkasuhteeseen liittyvä rikkomus ja jonka johdosta työnantajan ei voida kohtuudella odottaa virkasuhteen jatkamista. (Viranhaltijalaki 35.5 §) Viranhaltijalaissa ei selvennetä tilanteita, joissa kunnan virkamiehen irtisanominen on mahdollista ilman varoitusta. Tällöin virkamiehen olisi ilman varoitustakin tullut huomata oman tekonsa moitittavuus¹¹². Virkamiehen irtisanominen ilman varoitusta koskee niitä hänen toimiaan, jotka on luettava hänen syykseen¹¹³.

Valtion virkamiehellä on oikeus pyytää oikaisua saamastaan varoituksesta virkamieslautakunnalta (virkamieslaki 53.2 §). Kunnan virkamiehen saamasta varoituksesta ja sen muutoksenhausta ei sää-

¹⁰⁹HE 196/2002 vp. s. 53 - 54; HE 157/2000 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 7. luku, työsopimuksen irtisanomisperusteet, 2 §; HE 291/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 6. luku, varoitus; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 269; KHO 01.08.2001/1727; Koskinen 2004a, s. 1035; Koskinen & Kulla 2009, s. 245; VMLTK 96/2007.

¹¹⁰Koskinen 2006, s. 4; Koskinen & Kulla 2009, s. 245; VMLTK 101/2007.

¹¹¹Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 273 - 274; KHO 2005:30; Koskinen 2004a, s. 1016; Koskinen & Kulla 2009, s. 245.

¹¹²HE 196/2002 vp. s. 53; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 276.

¹¹³HE 196/2002 vp. s. 53; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 276.

detä virkamieslaissa. Kunnan virkamiehiä koskeviin päätöksiin haetaan muutosta kuntalain mukaisesti. Päätöksiin, jotka ovat osa valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa hakea oikaisua tai kunnallisvalitusta (kuntalaki 91 §). Kunnan virkamiehille annettava varoitus on vapaamuotoisempi kuin valtion virkamiehille annettava varoitus. Valtion virkamiehillä on oikeus hakea muutosta saamaansa varoitukseen toisin kuin kunnan virkamiehellä. Varoituksen tavoitteena on ilmoittaa sekä kunnan että valtion virkamiehelle tämän moitittavasta toiminnasta ja samalla ennalta ehkäistä rikkeen tai laiminlyönnin uudelleen tapahtuminen. Varoituksen avulla viranomaisen pyrkii kertomaan virkamiehelle tämän moitittavasta toiminnasta. Varoituksen myötä virkamiehen tulisi muuttaa toimintaansa, jotta varoitukseen johtanut menettely ei toistuisi. Varoituksen tavoitteena on osaltaan ohjata virkamiehen toimintaa virassaan.

3.1.2 Virantoimituksesta pidättäminen

Virantoimituksesta pidättäminen on viranomaisen aloitteesta tapahtuva hallinnollinen varotoimi tai väliaikainen turvaamistoimi. Tällöin virkamiehen viranhoitaminen keskeytyy, ja hänet vapautetaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidosta. Virkamiehen virasta pidättämisen perusteena voi olla hänen virkatoiminnassa syntyvien haittojen ehkäisy. Tavoitteena voi olla esimerkiksi viranomaistoiminnan julkisen luotettavuuden säilyttäminen tai virkavelvollisuuksien vastaisen toiminnan ehkäiseminen. Virkamiehen pidättäminen virantoimituksesta toteutetaan julkisen edun vuoksi. Valtion virkamiehen pidättäminen virantoimituksesta on mahdollista esimerkiksi hänen irtisanomisensa yhteydessä.¹¹⁴

Valtion virkamies on pidätettävä virantoimituksesta irtisanomisajan jälkeen, jos hänen irtisanomista koskeva päätös ei ole saanut lainvoimaa. Virkamieslautakunta tai asiaa virkamieslautakunnan jälkeen käsittelevä korkein hallinto-oikeus voivat kuitenkin käsittelyn yhteydessä määrätä, että virantoimituksesta pidättämiseen ei tarvitse ryhtyä tai sitä ei saa jatkaa. (Virkamieslaki 40.1 §) Virkamieslaki ei ole antanut työnantajalle vaihtoehtoja tilanteissa, joissa virkamiehen irtisanomispäätös ei ole saanut lainvoimaa irtisanomisajan jälkeen, sillä virkamieslaissa säädetään, että virkamies on pidätettävä virantoimituksesta. Työnantajalla ei ole vaihtoehtoa.

Virkasuhteen irtisanomisen jälkeen irtisanomisajan aikana viranomaisella ei ole käytettävissä tehokkaita sanktioita virkamiehen virkavelvollisuuksien vastaisen toiminnan varalle. Virkamiehen

¹¹⁴Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 193; Koskinen & Kulla 2009, s. 259; Launiala 2010, s. 3.

pidättäminen virantoimituksesta on mahdollista esimerkiksi, jos hänen toiminnan kontrolloiminen irtisanomisaikana ei ole riittävää tai se on mahdotonta.¹¹⁵ Virkamies voidaan pidättää valtionhallinnossa virantoimituksesta heti irtisanomispäätöksen jälkeen, jos virkamiehen teko tai laiminlyönti osoittaa tämän soveltumattomaksi tehtävänsä. Virkamiehen soveltumattomuuden johdosta virantoimitusta ei voida jatkaa, jos sen jatkaminen saattaisi vaarantaa kansalaisten turvallisuuden. (Virkamieslaki 40.2 §) Virkamiehen virantoimituksesta pidättämisen avulla varmistetaan tehtävien asianmukainen hoitaminen sekä esimerkiksi kansalaisten luottamus viranomaista ja sen toimintoja kohtaan. Virantoimituksesta pidättäminen irtisanomiseen liittyen on mahdollista kahtena eri ajankohtana: heti irtisanomispäätöksen jälkeen tai irtisanomisajan kuluttua umpeen, jos päätös ei ole vielä saavuttanut lainvoimaa. Virantoimituksesta pidättäminen turvaa viranomaisen toimintaa. Virantoimituksesta pidättämisen tarkoituksena on päästä eroon virkamiehestä, joka ei ole irtisanomispäätöksen jälkeen soveltuva hoitamaan virkaansa asianmukaisesti.

Valtion viranomaisen on tehtävä aina päätös virkamiehen virantoimituksesta pidättämisestä. Virkamiehestä on hänen oikeusturvansa mukaisesti kuultava ennen perusteltua päätöstä. Työnantajan on kumottava virkamiehen virantoimituksesta pidättämisestä tehty päätös, jos virkamieslautakunta tai korkein hallinto-oikeus hyväksyvät viranomaisen irtisanomispäätöksestä tehdyn virkamiehen oikeuspyynnön tai valituksen.¹¹⁶ Virkamies on oikeutettu saamaan virasta pidättämisestä huolimatta irtisanomisajan palkkaa vastaavan korvauksen (virkamieslaki 40.3 §). Valtion virkamiehen virantoimituksesta päättää yleisesti nimittävä viranomainen (virkamiesasetus 39.2 §).

Kunnan virkamiehen virasta pidättämisestä irtisanomisen yhteydessä ei ole vastaavaa säännöstä viranhaltijalaissa. Valtion virkamiehen irtisanomisen yhteydessä noudatetaan hallintovalitusta koskevia määräyksiä ja puolestaan kunnan virkamiehen irtisanomisen yhteydessä kunnallisvalitusta säänteleviä määräyksiä. Kunnassa virkasuhteen irtisanomispäätös voidaan laittaa täytäntöön, vaikka se ei ole saavuttanut lainvoimaa.¹¹⁷ Kunnan oikeus laittaa irtisanomispäätös täytäntöön ilman saavutettua lainvoimaa vastaa osittain valtion viranomaisen oikeutta pidättää virkamies virantoimituksesta.

¹¹⁵Launiala 2010, s. 20.

¹¹⁶Koskinen & Kulla 2009, s. 262; Launiala 2010, s. 6, 12.

¹¹⁷Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 333.

3.2 Rajoitukset virkamiehen henkilöllisiin irtisanomisperusteisiin

3.2.1 Virkamiehen sairaus, vika tai vamma

Valtion ja kunnan virkamiehen henkilöön liittyviin irtisanomisperusteisiin on lailla asetettu tiettyjä rajoituksia. Rajoituksilla säännellään ne perusteet, joiden mukaan irtisanominen ei ole virkamieslain (19.8.1994/750) mukainen erityisen painava syy tai viranhaltijalaissa (11.4.2003/304) säädetyn mukainen asiallinen ja samalla painava syy. Virkamiehen irtisanominen on kiellettyä käyttäen perusteena sairautta, vikaa tai vammaa, virkamiehen osallistumista viranhaltija- tai virkamiesyhdistyksen toimeenpanemaan työtaisteluun. Kielletty irtisanomisperuste on virkamiehen poliittiset, uskonnolliset ja muut mielipiteet. Kunnan virkamiehen kiellettyinä irtisanomisperusteena on erikseen lisäksi säädetty hänen turvautuminen käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin. (Virkamieslaki 25.2 §; viranhaltijalaki 35.2 §)

Valtion virkamiestä ei saa irtisanoa hänen sairauden, vian tai vamman perusteella. Puolestaan kunnallisen virkamiehen irtisanomisen kieltää sairaus, vamma tai tapaturma. (Virkamieslaki 25.2 §; viranhaltijalaki 35.2 §) Periaate molemmissa laeissa on kuitenkin sama: virkamiehen henkilöön liittyvää vikaa, vammaa tai muuta sairautta ei saa käyttää hänen irtisanomisensa perusteena. Työsopimuslaissa (26.1.2001/55) on työsopimussuhteisen työntekijän irtisanomisen kieltävänä perusteena käytetty viranhaltijalain mukaisia ehtoja (työsopimuslaki 7:2.2 §).

Virkamiehen irtisanomiskieltoon sairaus, vika, vamma tai tapaturma perusteella on säädetty poikkeus. Valtion virkamiehen voi irtisanoa, jos sairauden, vian tai vamman seurauksena on hänen työkykynsä heikentyminen ja jonka johdosta virkamiehellä on oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen. Valtion virkamiehen työkyvyttömyyden täytyy olla olennaista ja pysyvää. Kunnan virkamiehen irtisanominen on mahdollista, kun hänelle on virkasuhteen perusteella myönnetty täysi työkyvyttömyyseläke toistaiseksi. Työkyvyttömyyseläke voi olla seurausta sairaudesta, vammasta tai tapaturmasta. Kunnan virkamies voidaan irtisanoa myös, jos hänen työkykynsä on heikentynyt olennaisesti ja pitkäaikaisesti. (Virkamieslaki 25.2 §; viranhaltijalaki 35.2 §, 34 §) Kunnan virkamiehen oikeus täyteen työkyvyttömyyseläkkeeseen ei ole edellytys hänen irtisanomiselle sairauden, vamman tai tapaturman seurauksena. Valtion virkamiehen irtisanomisoikeus sairauden, vian tai vamman perusteella on sidottu hänen työkyvyttömyyseläkeoikeuteensa.

Virkamiehen työkykyyn vaikuttaa hänen alentunut terveydentila yhdessä muiden tekijöiden kanssa, kuten esimerkiksi fyysinen ja psyykinen suorituskyky sekä virkamiehen koulutus. Työntekijän

työkyvyn arvioinnissa ja tehtävien suoriutumisessa huomioidaan hänelle kuuluvat tehtävät ja niihin kuuluvat vaatimukset.¹¹⁸ Sekä valtion että kunnan virkamiehen irtisanomisen mahdollistavan työkyvyn heikkenemisen täytyy olla olennaista ja samalla pysyvää tai pitkäaikaista. Virkamiehen työkyvyn olennainen ja pysyvä tai pitkäaikainen heikentyminen on aina arvioitava tapauskohtaisesti, ja siinä on otettava huomioon esimerkiksi virkamiehelle kuuluvat tehtävät¹¹⁹. Virkamiehen työkyvyn heikentymisen pysyvyydellä ja pitkäaikaisuudella ei tarkoiteta, että sen tulisi olla lopullista tai muuten elinikäistä¹²⁰.

Valtion ja kunnan virkamiehen oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen katkaisee virkasuhteen lain nojalla (virkamieslaki 35.4 §; viranhaltijalaki 34 §), joten virkamiehen irtisanomista ei tarvita. Virkamiehen virkasuhteen katsotaan päättyneen sen kalenterikuukauden päättyessä, jolloin virkamiehen oikeus sairausajan palkan saamiseen on päättynyt (virkamieslaki 35.4 §; viranhaltijalaki 34 §). Jos työnantaja on saanut tiedon virkamiehen oikeudesta työkyvyttömyyseläkkeeseen myöhemmin, päättyy virkasuhde tiedoksisaantikuukauden päättyessä (virkamieslaki 35.4 §; viranhaltijalaki 34 §). Virkamieslautakunnan ratkaisujen perusteella valtion virkamies voidaan irtisanoa virastaan vastoin hänen omaa tahtoaan, jos hänellä on oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen ja hän ei ole itse omasta tahdostaan päättänyt virkasuhdetta¹²¹.

Valtion virkamiehen oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen säädellään valtion eläkelaisissa (22.12.2006/1295) ja kunnan virkamiehen kunnallisissa eläkelaisissa (13.6.2003/549). Lain mukaan valtion virkamies on oikeutettu täyteen työkyvyttömyyseläkkeeseen, jos hänen työkykynsä arvioidaan heikentyneen vähintään kolmella viidesosalla vuoden ajaksi. (Valtion eläkelaki 35 §) Myös kunnan virkamiehellä on oikeus täyteen työkyvyttömyyseläkkeeseen, kun hänen työkykynsä on heikentynyt kolmella viidesosalla (kunnallinen eläkelaki 26 §).

Valtion tai kunnan virkamiehen oikeus osatyökyvyttömyyseläkkeeseen ei ole vielä sellaisenaan irtisanomisperuste. Virkamiehen oikeus osatyökyvyttömyyseläkkeeseen aiheuttaa yleensä vain sen, että virkamiehen työtehtävissä voi tapahtua muutoksia ja uudelleen järjestelyitä, kuten virkaan kuuluvien tehtävien väheneminen.¹²²

¹¹⁸HE 157/2000 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 7. Luku, 2 §.

¹¹⁹Koskinen 2003b, s. 23; Koskinen & Kulla 2009, s. 285.

¹²⁰HE 196/2002 vp. s. 52; Koskinen & Kulla 2009, s. 286.

¹²¹VMLTK 39/2002; VMLTK 3/2006; VMLTK 31/2007; VMLTK 1/2008.

¹²²HE 63/2007 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 35 §; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 260; Koskinen & Kulla 2009, s. 286.

Virkamiestä ei saa irtisanoa, jos sairaus, vamma tai tapaturma ei vaikuta hänen viran tehtävistä selviytymiseen. Virkamiehen sijoittaminen muihin koulutuksensa, tietojen ja taitojen mukaisiin virkatehtäviin on mahdollinen vaihtoehto irtisanomiselle. Virkamiehen irtisanomisen perustana sairauden, vamman tai tapaturman vuoksi on, että hänen työkykynsä on pitkäaikaisesti ja olennaisesti vähentynyt. Virkamiehen työkyvyn alentumisen pitkäaikaisuutta arvioidaan myös työnantajan kohtuullisuuden kannalta. Työkyvyn vähenemisen ei tarvitse olla pysyvää vaan pitkäaikaista.¹²³

Valtion ja kunnan virkamiestä ei voida irtisanoa henkilöön liittyvän sairauden, vian, vamman tai muun tapaturman seurauksena. Säädöksen soveltamisen kannalta merkityksellinen seikka on se, että nämä perusteet eivät saa vaikuttaa olennaisesti virkamiehen työkykyyn ja mahdollisuuksiin suoriutua virkatehtävistä. Vasta, kun virkamies ei suoriudu olennaisesta osasta virkaan kuuluvia toimia, on virkamiehen irtisanominen mahdollinen ja lainmukainen vaihtoehto työnantajalle. Säännön avulla suojataan virkamiestä laittomilta irtisanomisilta, mutta se suojaa myös työnantajaa. Viranomaisella on velvollisuus tarjota julkisessa hallinnossa asioiville hyvän hallinnon mukaisia palveluita ilman aiheettomia viivästyksiä.

Valtion ja kunnan virkamiehen irtisanominen eroaa toisistaan sairauden, vian, vamman tai tapaturman perusteella. Kunnan virkamiehen irtisanominen ei edellytä oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen, kuten valtion virkamiehen irtisanominen. Kunnalla on oikeus itse päättää virkasuhteen jatkosta, kun sen virkamiehellä on oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen. Kunnan virkamiehen irtisanominen sairauden, vamman tai tapaturman perusteella on mahdollista, kun työnantajan ei voi kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkoa (viranhaltijalaki 35.2 §). Kunnalla on tällöinkin oikeus itse päättää virkamiehen virkasuhteen jatkosta ja mahdollisista irtisanomisen korvaavista toimita. Laissa ei selvennetä määreen kohtuudella merkitystä. Irtisanominen vaatii tilanteen yksilökohtaista tarkastelua, ja molempien osapuolten, työnantajan ja työntekijöiden, olosuhteet on otettava huomioon. Irtisanominen on mahdollista sairauden, vamman tai tapaturman perusteella, jos virkasuhteen jatkaminen ei ole kohtuudella mahdollista. Valtion virkamiehen irtisanominen sairauden, vian tai vamman perusteella on nimenomaisesti sidottu virkamiehen oikeuteen saada työkyvyttömyyseläke. Valtion viranomaiselle ei ole lailla annettu samaa liikkumavaraa kuin kunnalle.

¹²³HE 196/2002 vp. s. 52; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 269 - 270; Koskinen & Kulla 2009, s. 286.

3.2.2 Virkamiehen osallistuminen työtaistelutoimenpiteeseen

Valtion ja kunnan virkamiehen irtisanominen on kielletty hänen osallistuessaan virkamiesyhdistyksen tai viranhaltijayhdistyksen päätöksen perusteella yhdistysten toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen (virkamieslaki 25.2 §; viranhaltijalaki 35.2 §). Valtion ja kunnan virkamiehiä koskevat periaatteet ovat hyvin samankaltaisia kuin työsopimuslaissa säädetty vastaava säännös (työsopimuslaki 7:2.2 §).

Virkamiehellä on oikeus kuulua yhdistykseen. Tätä oikeutta viranomaisen ei voi kieltää. (Virkamieslaki 12 §; viranhaltijalaki 54 §; perustuslaki 13.2 §) Virkamiesyhdistys on rekisteröity yhdistys, joka valvoo virkamiesten etuja virkasuhteessa. Kunnan virkamiesten etuja palvelussuhteen aikana valvoo viranhaltijayhdistys (valtion virkaehtosopimuslaki 6.11.1970/664, 3 §; kunnallinen virkaehtosopimuslaki 6.11.1971/669, 3 §).

Virkamies saa ryhtyä työtaistelutoimenpiteeseen vain, jos se on näiden yhdistyksien päättämä ja toimeenpanema (virkamieslaki 25.2 §; viranhaltijalaki 35.2 §). Molemmat yhdistykset ovat velvoitetut valvomaan, että niiden alaiset virkamiehet pidättäytyvät laissa mainituista, kielletyistä työtaistelutoimenpiteistä (valtion virkaehtosopimuslaki 10.1 §; kunnallinen virkaehtosopimuslaki 10.1 §). Yhdistykset ovat vastuussa vastoin virkaehtosopimuslakia toimeenpanemastaan työtaistelutoimenpiteestä. Yksittäistä virkamiestä ei voida asettaa vastuuseen virkamiesyhdistyksen tai viranhaltijayhdistyksen tekemästä päätöksestä.¹²⁴

Voimassa olevan palvelussuhteen aikana sallittuja työtaistelutoimenpiteitä ovat virkamiehelle ainoastaan työsulku ja lakko (valtion virkaehtosopimuslaki 8 §; kunnallinen virkaehtosopimuslaki 8 §). Työsulku on valtion tai kunnan toimeenpanema työtaistelutoimenpide. Lakko on puolestaan virkamiesyhdistyksen tai viranhaltijayhdistyksen toimeenpanema työnseisaus, joka kohdistuu virkamiehen työnantajaan eli valtioon, kuntaan tai kuntainliittoon. Lakon tarkoituksena on vastapuolen eli työnantajan painostaminen työriidassa, ja keinona käytetään työseisauksen piiriin kuuluvien virkamiesten kaikkien tehtävien suorittamisen keskeytystä. (Valtion virkaehtosopimuslaki 8.3 §; kunnallinen virkaehtosopimuslaki 8.2 §)

Virkamiesten asema turvataan virkamies- ja viranhaltijayhdistyksen päätöksen perusteella toimeenpannussa työtaistelutoimenpiteessä virkamieslain ja viranhaltijalain lisäksi valtion virkaehtosopimuslaissa sekä kunnallisessa virkaehtosopimuslaissa. Virkaehtosopimuslakien mukaan virkamiehen

¹²⁴HE 44/1996 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 6 §; HE 196/2002 vp. s. 53; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 270.

osallistumista lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei voida pitää virkarikoksena tai kurinpidollisesti rangaistavana tekona. (Valtion virkaehtosopimuslaki 22 §; kunnallinen virkaehtosopimuslaki 23 §) Virkamies ei syyllisty laillisen työtaistelutoimenpiteen aikana merkitykselliseen rikkomukseen, jonka johdosta työnantajalla olisi oikeus päättää virkasuhde¹²⁵.

Virkamiehen osallistuminen työtaistelutoimenpiteeseen, joka ei ole virkamies- tai viranhaltijayhdistyksen päättämä ja toimeenpanema, saattaa olla virkamieslain mukainen erityisen painava tai viranhaltijalain mukainen asiallinen ja painava peruste irtisanoa virkasuhde. Virkamiehen irtisanomisen riittävyttä arvioitaessa on huomioitava virkamieslaissa tai viranhaltijalaissa säädetyt perusteet virkamiehen henkilöön liittyvistä irtisanomisperusteista. Virkamiehen irtisanomisen arvioinnissa on huomioitava lisäksi työtaistelun kesto, toistuvuus ja siitä työnantajalle aiheutunut vahinko sekä työnantajan menettely työtaistelutoimenpiteen yhteydessä. Virkamiehen osallistuminen lyhyeen ja yksittäisenä pidettävään työtaisteluun ei täytä virkasuhteen irtisanomisen edellytyksiä. Laittomaan lakkoon ryhtyessään virkamies rikkoo virkavelvollisuuksiaan, koska hän keskeyttää virantoimitusvelvollisuutensa.¹²⁶ Virkamiehen on suoritettava virkaan kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä (virkamieslaki 14.1 §; viranhaltijalaki 17.1 §).

Virkamiehen oikeus työtaistelutoimenpiteisiin turvataan lailla ja sen perusteella virkamiestä ei saa irtisanoa. Irtisanomiskieltoon on kuitenkin kaksi ehtoa: työtaistelutoimenpiteen on oltava virkamies- tai viranhaltijayhdistyksen päättämä ja toimeenpanema. Jos työtaistelutoimenpide ei täytä mainittuja ehtoja, on työnantajalla oikeus tarkastella oikeuttaan irtisanoa virkamies henkilöön liittyvillä lainmukaisilla perusteilla, esimerkiksi virkavelvollisuuksien laiminlyönnin perusteella. Viranomaisen on tarkasteltava ja huomioitava tilanne kokonaisuudessaan. Virkamiehen irtisanomisen kieltävällä säädöksellä pyritään turvaamaan virkamiehen oikeudet, kuten esimerkiksi ehdoton oikeus osallistua lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen sekä oikeus pysyä virassaan.

3.2.3 *Virkamiehen mielipiteet ja toiminta*

Virkamieheen kohdistuva laillinen irtisanomissyy ei voi olla ainakaan hänen poliittinen, uskonnollinen tai muu mielipiteensä. Laillinen peruste ei niin ikään ole virkamiehen osallistuminen yhteis-

¹²⁵HE 196/2002 vp. s. 53; Koskinen & Kulla 2009, s. 287.

¹²⁶HE 44/1996 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 6 §; HE 196/2002 vp. 53; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 271; Koskinen & Kulla 2009, s. 287.

kunnalliseen tai yhdistystoimintaan¹²⁷. (Virkamieslaki 25.2 §; viranhaltijalaki 35.2 §) Sananvapaus on taattu perustuslailla, jonka mukaan jokaisella on oikeus ilmaista, julkistaa tai vastaanottaa viestejä, tietoja tai mielipiteitä (perustuslaki 12 §). Lisäksi jokaisen yhdistystoiminnan ja yhteiskunnallisen toiminnan osallisuus on perustuslain säännöksillä turvattu (14 §, 16 §).

Virkamiehen syrjintä on mainituilla poliittisella, uskonnollisella, yhteiskunnallisella tai yhdistystoiminnan perusteella on kielletty (virkamieslaki 11 §; viranhaltijalaki 13.1 §). Syrjintäkiellon avulla suojataan virkamiehelle kuuluvaa vapautta mielipiteeseen ja sen kertomiseen sekä hänen oikeutta järjestäytymiseen¹²⁸.

Työnantaja saa puuttua virkamiehen toimintaan, jossa hänen oikeutensa ilmaista uskonnollinen, poliittinen ja muu mielipide tai oikeus osallistua yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan aiheuttaa negatiivista vaikutusta virkamiehen virkavelvollisuuksien suorittamiseen. Virkamiehen toiminnasta ei saa aiheutua työntekovelvollisuuden laiminlyöntiä, rikkomuksia tai muutoin vaikeuttaa tai estää hänen velvollisuutta suorittaa virkaan kuuluvia tehtäviä.¹²⁹

Jos virkamiehen laissa mainitut vapaudet häiritsevät ja haittaavat olennaisesti virkaan kuuluvien tehtävien suorittamista, voidaan hänen irtisanomisen oikeudellisuutta ja riittävyttä tarkastella. Virkamiehen irtisanomisen perusteita tutkitaan virkamieslain ja viranhaltijalain henkilöön liittyvien irtisanomisperusteiden nojalla. Virkamiehen irtisanomisen syytä täytyy olla virkamieslain mukaisesti erittäin painava tai kunnan virkamiehen ollessa kyseessä viranhaltijalain tarkoittamalla tavalla asiallinen ja painava. Virkamiehen toiminnan perusteella työnantaja on usein näissä tapauksissa menettänyt luottamuksensa virkamieheen.¹³⁰

Virkamies- ja viranhaltijalaille annetulla irtisanomiskielolla suojataan virkamiehelle kuuluvia oikeuksia. Työsopimusperusteisella työntekijällä on työsopimuslain mukaisesti virkamies- ja viranhaltijalain mukainen irtisanomiskielto, joka koskee hänen poliittisia, uskonnollisia tai muita mielipiteitään sekä osallistumista yhteiskunnalliseen ja yhdistystoimintaan. Irtisanominen on kuitenkin mahdollista, jos oikeuksien käytön perusteella virkamiehen henkilöön liittyvät irtisanomisperusteet täyttyvät. Virkamiehen on suoritettava virkatehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä. Virkamiehen toiminta voi aiheuttaa virkatehtävien jatkuvan laiminlyönnin tai esimerkiksi viranomaisen luottamus virkamiehen toimintaan ja virkatehtävien moitteetonta suoritusta kohtaan päättyä.

¹²⁷Ks. esim. Sop158, 5. artikla.

¹²⁸HE 196/2002 vp. s. 53.

¹²⁹HE 196/2002 vp. s. 53; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 271; Koskinen & Kulla 2009, s. 288.

¹³⁰HE 196/2002 vp. s. 53; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 271; Koskinen & Kulla 2009, s. 288 - 289.

3.2.4 Turvautuminen oikeusturvakeinoihin

Viranhaltijalaissa suojataan kunnan virkamiehen oikeus turvautua hänen käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin, sillä irtisanominen on sen perusteella lailla kiellettyä (viranhaltijalaki 65.2 §). Samankaltainen säännös työsopimuslaissa suojaa työsuhteessa olevia työntekijöitä (työsopimuslaki 7:2.2 §). Valtion virkamiehiä sääntelevässä virkamieslaissa ei ole vastaavaa mainintaa virkamiehen irtisanomiskiellosta hänen turvautuessaan käytettävissä oleviin oikeussuojakeinoihin. Perustuslaissa on säännelty jokaisen oikeudesta oikeusturvaan, esimerkiksi oikeudesta saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa sekä oikeudesta saada perusteltu päätös (perustuslaki 21 §). Perustuslain säätelemä oikeus koskee jokaista, myös kunnan ja valtion virkamiehiä.

Viranhaltijalain sekä työsopimuslain säännöksen taustalla on perustuslain säännös oikeudesta oikeusturvaan sekä Suomen vuonna 1992 ratifioima Kansainvälisen työjärjestö ILO:n sopimus (Sop158), joka koskee työnantajan toimesta tapahtuvaa palvelussuhteen päättämistä. Yleissopimuksen mukaan työnantaja ei saa päättää palvelussuhdetta sen perusteella, että työntekijä on tehnyt valituksen tai osallistunut oikeudenkäyntiin työnantajaa vastaan. Työntekijää ei saa irtisanoa hänen kääntynyt toimivaltaisen hallintoviranomaisen, esimerkiksi tasa-arvovaltuutetun toimiston tai työsuojeluviranomaisen, puoleen.¹³¹ Perustuslain säännökset sekä ILO:n sopimus koskevat ja sääntelevät myös valtion virkamiehiä, vaikka perusteesta ei ole säädetty itse virkamieslaissa.

Virkamiehellä on oikeus lain mukaisiin oikeusturvakeinojen käyttöön. Hänellä on esimerkiksi oikeus hakea muutosta itseään koskeviin päätöksiin sekä oikeus kääntyä hallintoviranomaisten puoleen ja käyttää muita virkamiehen oikeusturvaa takaavia menetelmiä, kuten hallintokantelua ylimmälle laillisuusvalvojalle.¹³² Virkamiehellä on samat oikeudet kuin muillakin. Näin häntä pyritään suojaamaan esimerkiksi muutostilanteissa. Tarkoitus on tehdä virkamiehelle mahdolliseksi hakea ja saada oikeusturvaa virkasuhteessa tapahtuneiden muutosten ja muiden toimenpiteiden vuoksi. Säännös korostaa oikeusturvan merkitystä sekä se suojaa virkamiehen työrauhaa ja oikeutta toimia virassa. Virkamiehellä on oikeus oikeusturvaan ja sitä kautta oikeus puolustaa omia oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan.

¹³¹HE 157/2000 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 7 luku. Työsopimuksen irtisanomisperusteet, 2 §; HE 196/2002 vp. s. 53; Sop158, 5. artikla.

¹³²HE 157/2000 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 7 luku. Työsopimuksen irtisanomisperusteet, 2 §; HE 157/2000 vp. s. 53; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 272 - 273.

3.3 Erityinen irtisanomissuoja raskauden ja perhevapaiden aikana

Virkamiehellä on raskauden ja perhevapaiden aikana erityinen, tehostettu irtisanomissuoja (virkamieslaki 19.8.1994/750, 25.5 §; viranhaltijalaki 11.4.2003/304, 38.1 §). Virkamieslain ja viranhaltijalain säännökset virkamiehen suojelemisesta raskauden ja siihen liittyvien lomien tai vapaiden aikana ovat hyvin vastaavat työsopimusperusteisen työntekijän erityissuojan kanssa. Viranhaltijalain sääntely pohjautuu työsopimuslain mukaiseen menettelyyn irtisanomissuojasta, sillä viranhaltijalain viitataan suoraan työsopimuslain mukaiseen menettelyyn. Raskaana olevia tai siihen kuuluvalla lomalla tai vapaalla olevia suojaa myös normaali, lainmukainen irtisanomissuoja¹³³.

Virkamiehen raskaus liittyy hänen sukupuoleensa ja virkamiestä raskauden aikana suojaava lainsäädäntö pohjautuu sukupuolen perusteella syrjinnän kieltävään määräykseen¹³⁴. Virkamieslain, viranhaltijalain ja työsopimuslain sääntely pohjautuu esimerkiksi lakiin miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta (8.8.1986/609, jäljempänä tasa-arvolaki)¹³⁵ sekä Suomen hyväksymiin kansainvälisiin sopimuksiin, esimerkiksi Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan^{136, 137}.

Virkamiehen raskaus ei saa olla perusteena hänen irtisanomiselleen. Irtisanoessaan raskaana olevan työntekijänsä, viranomaisella on velvollisuus osoittaa irtisanomisperusteeksi jokin muu tekijä kuin raskaus. Muussa tapauksessa irtisanomisen katsotaan johtuvan raskaudesta ja olevan näin vastoin lakia. Työnantajalla on velvollisuus näyttää toteen virkasuhteen irtisanomisperusteiden laillisuus raskauden ja perhevapaiden aikana. Virkamiehen irtisanomiseen raskauden aikana oikeuttavat kuitenkin esimerkiksi mahdolliset tuotannolliset ja taloudelliset eli kollektiiviset perusteet ennen hänen äitiysloman alkamista.¹³⁸ Kollektiivisten irtisanomissyiden perusteena ovat viraston tai yksikön lakkaaminen sekä esimerkiksi virkamiehen tehtävien ja viraston mahdollisuuksien tarjota virkamiehelle tehtäviä suoritettavaksi olennainen ja muutoin kuin tilanpäinen vähentyminen (virkamieslaki 27.1 §; viranhaltijalaki 37.1 §).

Irtisanomisen syyn kollektiivisilla perusteilla on oltava todellinen, sillä virkamiehen irtisanomisen oikeana ja perimmäisenä syynä ei saa olla hänen raskautensa. Irtisanomista henkilöön liittyvillä perusteilla raskauden aikana eivät voi aiheuttaa virkamiehen raskaudesta johtuvat syyt, esimerkiksi

¹³³Kairinen, Koskinen, Nieminen, Ullakonoja & Valkonen 2006, s. 917.

¹³⁴Ahtela, Bruun, Koskinen, Nummijärvi & Saloheimo 2006, s. 102; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 288.

¹³⁵Tasa-arvolain mukaan työntekijä ei saa joutua raskauden johdosta epäedulliseen asemaan.

¹³⁶Euroopan sosiaalisen peruskirjan 8. artiklan mukaan työntekijää ei saa irtisanoa raskauden johdosta eikä äitiysloman aikana.

¹³⁷Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 288.

¹³⁸HE 157/2000 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 7 luku, Työsopimuksen irtisanomisperusteet, 9 §; Kairinen, Koskinen, Nieminen, Ullakonoja & Valkonen 2006, s. 917; Koskinen & Kulla 2009, s. 291.

poissaolot töistä tai sairastelut¹³⁹. Työntekijä on mahdollista irtisanoa raskauden aikana häneen henkilöön liittyvillä lainmukaisilla perusteilla, jotka eivät kuitenkaan johdu raskaudesta¹⁴⁰. Irtisanomisperuste voi olla esimerkiksi työntäjän luottamuksen menetys virkamiehen tekemän rikoksen seurauksena.

Virkamiehen irtisanomiskielto koskee myös tilanteita, joissa viranomaisena on saanut tietää virkamiehen olevan raskaana ja tulevaisuudessa käyttävän hänelle lailla oikeutettuja lomia tai vapaita (virkamieslaki 25.5 §; työsopimuslaki 7:9.1 §). Virkamiehen irtisanomista ei voi panna täytäntöön esimerkiksi niin, että hänen irtisanomisaika päättyy virkamiehelle oikeutetun loman tai vapaan aikana. Virkamies voidaan irtisanoa tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla hänen palattua vapaalta töihin.¹⁴¹

Virkamiestä suojaa ehdoton irtisanomiskielto hänen ollessaan synnytykseen tai lapsen hoitoon liittyvillä lomilla tai vapailla. Työnantaja ei saa irtisanoa virkamiestä erityisäitiysloman, äitiysloman, isyysloman, vanhempainloman tai hoitovapaan alkaessa tai aikana. (Virkamieslaki 25.5 §; viranhaltijalaki 38.1 §; työsopimuslaki 7:9.3 §)

Poikkeuksena virkamiehen ehdottomalle irtisanomiskielto synnytykseen tai lapsen hoitoon liittyvien lomien aikana on sen viraston lakkauttaminen (virkamieslaki 27.5 §; työsopimuslaki 7:9.3 §), jossa virkamies työskentelee ja työnantajan toiminta päättyy sen johdosta kokonaan. Irtisanomisen perusteena ei saa olla virkamiehen viran tai yksikön lakkauttaminen.¹⁴² Virkamiehen muilla perheeseen liittyvillä vapailla kuin laissa mainituilla erityisäitiyslomalla, äitiyslomalla, isyyslomalla tai vanhempainlomalla ei ole laissa säädettyä irtisanomissuojaa¹⁴³.

Virkamiehen irtisanomisen kieltävällä sääntelyllä raskauden ja siihen kuuluvien vapaiden aikana pyritään edistämään naisten erityistä suojelua raskauden ja synnytyksen yhteydessä¹⁴⁴. Virkamiehen irtisanomiseen raskauden aikana ja siihen liittyvillä lomilla on tarkat säännöt laissa. Laki suojaa raskaana olevia ja siihen kuuluvalla vapaalla olevia virkamiehiä ja heidän oikeuttaan pysyä virassa. Lain tarkoituksena on, että virkamiehen raskautta ei pidetä laillisena perusteena irtisanomiselle. Virkamiehen raskaus ei saa olla perimmäinen syy ja peruste irtisanomiselle. Työntäjällä on velvol-

¹³⁹Koskinen & Kulla 2009, s. 291.

¹⁴⁰Hietala, Kahri, Kairinen & Kaivanto 2008, s. 359 - 360.

¹⁴¹Kairinen, Koskinen, Nieminen, Ullakonoja & Valkonen 2006, s. 920; Koskinen & Kulla 2009, s. 291; Tiitinen & Kröger 2008, s. 509.

¹⁴²HE 157/2000 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 7 luku, Työsopimuksen irtisanomisperusteet, 9 §; Hietala, Kahri, Kairinen & Kaivanto 2008, s. 360; Koskinen & Kulla 2009, s. 291.

¹⁴³Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 288 - 289.

¹⁴⁴SopS 75 - 76/1998, I osa, kohta 8.

lisuus noudattaa lain mukaista irtisanomiskieltoa. Virkamiehen irtisanominen on kuitenkin mahdollista tietyissä tilanteissa, kuten esimerkiksi viraston lopettaessa toimintansa. Naista ei saa asettaa syrjivään asemaan sukupuolen ja raskauden johdosta. Irtisanomiskielto koskee myös miehiä heidän ollessa esimerkiksi isyyslomalla.

3.4 Sopimusperusteiset rajoitukset

Virkamiehen irtisanomista koskeva lainsäädäntö on pakottavaa sääntelyä, jota täytyy noudattaa¹⁴⁵. Virkamieslaissa (19.8.1994/750) on kuitenkin säännelty, että viranomaisen irtisanomisoikeutta voidaan rajoittaa sopimuksella. Tällöin viranomainen voi irtisanoa virkamiehen vain sopimuksessa sovitulla perusteilla. (Virkamieslaki 25.4 §) Viranhaltijalaissa (11.4.2003/304) ei ole vastaavaa säännöstä. Valtion virkamiehen palvelussuhteen ehdoista, kuten irtisanomisperusteista, voidaan sopia virkaehtosopimuksella tai yksilöllisellä sopimuksella viraston ja virkamiehen välillä (virkamieslaki 44.1 §; valtion virkaehtosopimuslaki 6.11.1970/664, 2.2 §). Kunnan virkamiehen palvelussuhteen ehdoista voidaan sopia kunnallisen virkaehtosopimuslain (6.11.1970/669) mukaisesti. Sopimuksilla ei voida kuitenkaan heikentää valtion ja kunnan virkamiehille lailla taattua irtisanomissuojaa ja sen perusteita¹⁴⁶. Virkaehtosopimukset eivät saa olla ristiriidassa virkamies- tai viranhaltijalain kanssa.

Luottamusmiehet toimivat virkamiesten edustajina työpaikoilla¹⁴⁷. Luottamusmiesten irtisanomisperusteita ei säännellä virkamieslaissa. Viranhaltijalaissa puolestaan luottamusmiehillä on erityinen irtisanoutumissuoja (viranhaltijalaki 38.2 §), jonka mukaan luottamusmiehen tai työsuojeluvaltuutetun irtisanomisen perusteena ei saa olla heidän tehtävänsä luottamusmiehenä. Virkamiehiä irtisanottaessa on työnantajan pyrittävä suuntaamaan toimenpide viimeisenä luottamusmieheen ja työsuojeluvaltuutettuun.¹⁴⁸

Luottamusmiehen tai työsuojeluvaltuutetun irtisanominen henkilöön liittyvillä perusteilla vaatii niiden henkilöiden enemmistön suostumuksen, joiden edustajana hän toimii. Taloudellisilla ja tuotannollisilla perusteilla irtisanominen on mahdollista, jos työ päättyy kokonaan eikä luottamusmiehelle tai työsuojeluvaltuutetulle löydy heidän osaamista vastaava työtä. Tällöin ei tarvita muiden

¹⁴⁵Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 262.

¹⁴⁶Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 262.

¹⁴⁷Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 289; Koskinen & Kulla 2009, s. 290.

¹⁴⁸Koskinen & Kulla 2009, s. 289 - 290.

suostumusta irtisanomiselle. Säännöksiä luottamusmiehen ja työsuojeluvaltuutetun irtisanomisesta henkilöön liittyvillä perusteilla tai tuotannollisilla ja taloudellisilla syillä sovelletaan myös pääluottamusmie- ja työsuojeluvaltuutettuehdokkaisiin, jotka ammattiosaston tai -yhdistyksen kokous on asettanut. Ehdotuksista on pitänyt myös antaa tieto kirjallisesti työnantajalle.¹⁴⁹

3.5 Johtavassa asemassa olevat virkamiehet

Tietyt johtavassa tai merkittävässä asemassa olevat valtionhallinnon virkamiehet voidaan irtisanoa, kun siihen on viran luonne huomioiden hyväksyttävä ja perusteltu syy. Tämän kaltaisia johtavassa asemassa olevia virkamiehiä ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ja puolustusvoimain komentaja sekä valtiosihteeri, valtiosihteeri kansliapäällikkönä, kansliapäällikkö, alivaltiosihteeri ja osastopäällikkö sekä tietyt ministeriön alaiset virkamiehet. Ministeriön alaisia virastojen virkamiehiä ovat esimerkiksi ulkoasianministeriön osastopäällikön tehtävään määrätty ulkoasianneuvos, ministeriön osaston päällikkönä toimiva ylijohtaja, valtakunnansovittelija, ohjelmajohtaja sekä omistajaohjausyksikön johtaja. (Virkamieslaki 19.8.1994/750, 26 §; Virkamiesasetus 14.11.1994/971, 28 §)

Ministerin erityisavustaja ja valtioneuvoston asetuksella säädettävien virastojen päälliköt ovat lisäksi johtavassa asemassa olevia virkamiehiä. Virastojen päälliköitä ovat ne virkamiehet, joiden virka eritellään valtion talousarviossa ja jotka ovat välittömästi ministeriön alaisten virastojen päällikköjä sekä lisäksi valtion liikelaitosten toimitusjohtajat. Poikkeuksena ministeriön alaisista päälliköistä on valtakunnansyyttäjä. (Virkamieslaki, 26 §; virkamiesasetus, 28 §)

Johtavassa asemassa olevien virkamiesten aseman ja valtuuden perusteella heidän tulee toiminnossaan nauttia erityistä luottamusta. Valtionhallinnossa tapahtuvien uudistusten ja muutosten seurauksena näiden virkamiesten itsenäisyys, ratkaisuvallta ja vastuu ovat lisääntyneet. Uudistuksien myötä valtionhallinnon johtavassa asemassa oleville virkamiehille on lisäksi asetettu uusia vaatimuksia liittyen esimerkiksi tulosbudjetointiin, -ohjaukseen ja -johtamiseen.¹⁵⁰

Johtavassa asemassa olevien virkamiesten virkasuhde voidaan irtisanoa virkamieslain mukaisilla henkilöön liittyvillä, erityisen painavilla perusteilla. Irtisanominen on mahdollista henkilöön liittyvillä perusteilla silloin, kun siihen on hyväksyttävä ja perusteltu syy. Hyväksyttävä ja perusteltu syy

¹⁴⁹Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 202; HE 196/2002 vp. s. 56; Koskinen & Kulla 2009, s. 290.

¹⁵⁰HE 291/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 26 §; HE 270/2002 vp. s. 50; Koskinen & Kulla 2009, s. 292 - 293.

on viranomaisen harkintavallan mahdollistava peruste irtisanomiselle. Arvioinnissa täytyy ottaa huomioon virkamiehen asema ja palvelussuhteeseen kuuluvat tehtävät sekä virkamiehen sopivuus virkaan. Virkamiehen irtisanominen ilman lainmukaisia henkilöön liittyviä perusteita on mahdollista, jos hän menettää nauttimansa erityisen luottamuksen.¹⁵¹

Virkamieslaissa säädetyn perusteella valtiosihteeri ja ministerin erityisavustaja voidaan irtisanoa hänen menettäessään sen ministerin luottamuksen, jonka toimikaudeksi hänet on nimitetty (virkamieslaki 26 a §). Valtiosihteerin ja ministerin erityisavustajan on nautittava ministerin erityistä luottamusta. Irtisanominen on mahdollista, jos he menettävät tämän erityisen luottamuksen. Irtisanominen on mahdollista, vaikka se ei täyttäisi virkamieslaissa säädettyjä irtisanomisen kieltäviä perusteita.¹⁵²

Kunnan ylin virkamies on kunnanjohtaja¹⁵³. Kunnanjohtaja on valittu kuntaan joko toistaiseksi voimassa olevaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen. Kunnan ylin virkamies hoitaa kunnan taloutta, hallintoa sekä muuta toimintaa kunnanhallituksen alaisena. (Kuntalaki 17.3.1995/365, 24.1 §, 24.3 §) Kunnanjohtajan tehtäviin kuuluu esimerkiksi toimia kunnanhallituksen esittelijänä, joten hän johtaa merkittävien asioiden valmistelua kunnassa. Kunnanjohtaja on kunnassa toimivien johtavien virkamiesten esimies.¹⁵⁴ Kunnan ylimmällä virkamiehellä on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväksi asiakirjoja. Tätä oikeutta voivat rajoittaa salassapitoa koskevat säännökset. (Kuntalaki 24.5 §)

Kunnanjohtajan toimintaa kunnassa sääntelevät kuntalaki, viranhaltijalaki (11.4.2003/304) sekä kunnan johtosääntö. Kunnanjohtajan irtisanomisen perusteista säännellään viranhaltijalain sijaan kuntalaissa. Kuntalain mukaisesti kunnanjohtajan irtisanoo valtuusto (kuntalaki 25.1 §). Perusteena hänen irtisanomiselleen kuntalaissa on valtuuston luottamuksen menetyks (kuntalaki 25.1 §).

Valtuuston luottamuksen menetyksen lisäksi luottamuspula poliittisten päätöksentekijöiden ja kunnanjohtajan välillä on peruste virkamiehen irtisanomiselle. Irtisanomiseen johtavan luottamuspulan perusteiden täytyy olla riittäviä ja asiallisia. Kunnanjohtajan luottamuksen menetyksen perusteena voivat olla esimerkiksi hänen puutteet johtamisessa sekä hänelle kuuluvien kunnan asioiden valmistelussa sekä huonot suhteet kunnan luottamushenkilöihin, muuhun organisaatioon tai sidosryhmiin. Lisäksi luottamusta kunnanjohtajaan voi haitata hänen puutteellinen toimintansa kunnan etujen val-

¹⁵¹HE 291/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 26 §; Koskinen & Kulla 2009, s. 292 - 293.

¹⁵²HE 270/2002 vp. s. 50.

¹⁵³Heuru, Mennola & Ryyänen 2001, s. 152.

¹⁵⁴Heuru, Mennola & Ryyänen 2001, s. 152.

vonnassa. Irtisanomispäätös ei saa loukata tarkoitussidonnaisuus-, suhteellisuus- tai objektiviteetti-periaatetta.¹⁵⁵ Kunnanjohtajan irtisanomisen vaihtoehtona voi olla hänen siirtämisensä muihin tehtäviin (kuntalaki 25.1 §).

Kunnanjohtajan irtisanomisen kieltävät säännökset ovat osittain vastaavat kuin kunnan muiden virkamiesten irtisanomissuojan perusteet viranhaltijalaissa kuten esimerkiksi se, että kunnanjohtajaa ei voida irtisanoa sairauden, vamman tai tapaturman seurauksena. Poikkeuksena irtisanomiskielolle sairauden, vamman tai tapaturman perusteella on se, jos kunnanjohtajan työkyky on olennaisesti ja pysyvästi edellä mainittujen seikkojen seurauksena heikentynyt. Kunnanjohtajan irtisanomisen kieltää myös raskaus ja synnytys sekä osallistuminen viranhaltijayhdistyksen päätöksen perusteella sen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen. Kunnanjohtajan poliittinen, uskonnollinen tai muu mielipide ei saa olla hänen irtisanomisensa perustana. Osallistuminen yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan suojataan irtisanomisen uhalta. Kunnanjohtajan irtisanominen on mahdollista viranhaltijalain mukaisilla henkilöön liittyvillä yksilöperusteilla. Toisin kuin muita kunnan virkamiehiä, kunnanjohtajaa ei voi irtisanoa tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla. Tämä kieltö perustuu kuntalain vaatimukseen kunnanjohtajan tai vastaavasti pormestarin pakollisuudesta kunnassa.¹⁵⁶

Kunnanjohtajan irtisanominen tulee vireille, kun vähintään neljäsosa valtuutetuista tai kunnanhallitus on tehnyt asiaa koskevan aloitteen. Valtuuston on tällöin asetettava tilapäinen valiokunta valmistelemaan kunnanjohtajan irtisanomista tai hänen siirtämistään muihin tehtäviin. Valiokunnan jäsenet valitaan valtuustosta (Kuntalaki 22 §; 25.2 §), minkä toiminnan tulee olla esteetöntä ja puolueetonta¹⁵⁷. Ennen irtisanomispäätöstä kunnanjohtajalla on oikeus tulla kuulluksi ja saada tietoonsa irtisanomisen perusteena olevat luottamuspuolan perusteet (Kuntalaki 22 §; 25.2 §) sekä valiokunnalle annetut mahdolliset selvitykset irtisanomisen perusteista. Kunnanjohtajalla on oikeus antaa näiden perusteella oma selvityksensä asiasta.¹⁵⁸

Kunnalla on mahdollisuus siirtyä kunnanjohtajamallista pormestarimalliin. Pormestarimalli on kunnanjohtajan poissulkeva vaihtoehto.¹⁵⁹ Kunnan siirtyessä pormestarimalliin tulee kunnanjohtaja siirtää toiseen virka- tai työsuhteeseen. Uudessa virka- tai työsuhteessa entisen kunnanjohtajan oikeus saada entiset palkka- ja muut edut. (Kuntalaki 24.2 §)

¹⁵⁵HaVM 18/1994, Pykäläkohtaiset kannanotot 25 §; HE 192/1994 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 25 §; Heuru 2003, s. 191; Koskinen & Kulla 2009, s. 325.

¹⁵⁶Heuru 2003, s. 191 - 192; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 33.

¹⁵⁷KHO 13.06.2001/1434.

¹⁵⁸KHO 29.8.1997/2043.

¹⁵⁹HE 8/2006 vp. s. 21.

Kunnanjohtajan irtisanominen toimitetaan valtuuston päätöksellä, jota on kannattanut kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista. Irtisanomispäätös voidaan laittaa täytäntöön heti ja tällöin kunnanjohtaja voidaan vapauttaa tehtäviensä hoidosta. Kunnanjohtaja voidaan siirtää toisiin tehtäviin irtisanomisen vaihtoehtona. Myös tämä toimi vaatii valtuuston päätöksen, jota on kannattanut kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista. (Kuntalaki 25.3 §) Kunnanjohtajalla on oikeus valittaa valtuuston päätöksestä toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle. Kunnan ylimmällä virkamiehellä on oikeus palata virkaansa, jos häntä koskeva irtisanomista tai siirtoa koskeva päätös kumotaan.¹⁶⁰

¹⁶⁰Heuru 2003, s. 193.

4 VIRKAMIEHEN IRTISANOMINEN TUOTANNOLLISILLA JA TALOUDELLISILLA PERUSTEILLA

4.1 Tuotannolliset ja taloudelliset irtisanomisperusteet

Työnantajalla on oikeus irtisanoa virkamiehen palvelussuhde lainmukaisilla tuotannollisilla ja taloudellisilla eli kollektiivisilla perusteilla. Kollektiiviset irtisanomisperusteet ovat muusta kuin virkamiehestä johtuvia syitä. Valtion virkamieslaissa (19.8.1994/750, jäljempänä virkamieslaki) ja laissa kunnallisesta viranhaltijasta (11.4.2003/304, jäljempänä viranhaltijalaki) säädetään kollektiivisen irtisanomisen perusteista sekä niiden rajoituksista. Virkamiehiä sääntelevät lait ovat pääpiirteissään yhteneväisiä, mutta joitakin poikkeuksia on. Lait ovat saaneet vaikutteita työsopimuslaista (26.1.2001/55) ja sen mukaisista tuotannollisista ja taloudellisista irtisanomisperusteista. Kollektiivisilla irtisanomissäännöksillä täytetään Suomen perustuslain (11.6.1999/731, jäljempänä perustuslaki) säännös, jonka mukaan ketään ei saa irtisanoa työstään ilman lakiin perustuvaa syytä (18.3 §).

Virkamiehen irtisanomiseen kollektiivisilla perusteilla kuuluu virkojen perustaminen ja lakkauttaminen sekä valtiolla että kunnassa. Valtion viranomaisen virkoja voidaan perustaa virkamiesten palkkauksiin käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa (virkamieslaki 4.1 §), joilla osoitetaan valtion talousarviossa rahaa kattamaan viraston palkkamenot. Virasto voi käyttää osan rahoista uusien ja tarpeellisten virkojen perustamiseen. Asianomainen virasto lisäksi päättää viran lakkauttamisesta.¹⁶¹ Valtiolla on tiettyjä valtionhallinnon ylimpiä virkoja, joita ei saa lakkauttaa (virkamieslaki 4.2 §).

Kunnan hallinto perustuu sen asukkaiden itsehallintoon (perustuslaki 121.1 §), jonka nojalla kunta hoitaa sille lailla määrättyjä sekä sen itselleen vapaaehtoisesti ottamiaan tehtäviä. Kunnalle voi antaa uusia tehtäviä tai muita velvoitteita vain lailla. Tehtävien hoidon kunta voi järjestää eri tavoin, sillä sen on mahdollista hoitaa tehtävät itse, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai hankkia palvelut muilta tuottajilta. (Kuntalaki 17.3.1995/365, 2 §) Tehtävien järjestämisen lisäksi kunta voi järjestellä uudelleen virkoja ja tarpeen mukaan sen virkamieshenkilöstön tarvetta ja määrää, esimerkiksi supistamalla palvelun tarjoamista kunnassa tai esimerkiksi ostamalla palvelun ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Valtuusto määrää virkojen palkkamenoihin vuosittain määrärahan. Tätä määrärahaa voidaan käyttää virkojen perustamiseen tai sen perusteella voidaan tarpeen mukaan lakkauttaa

¹⁶¹Koskinen & Kulla 2009, s. 44.

virkoja.¹⁶² Viran lakkauttamisesta päättää valtuusto tai kunnan johtosäännön mukainen toimielin (kuntalaki 45 §).

Valtion virkamies voidaan irtisanoa tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla, jos virkamiehen tehtävät tai viraston mahdollisuudet tarjota hänelle tehtäviä ovat olennaisesti ja muutoin kuin tilapäisesti vähentyneet (virkamieslaki 27.1 §). Kunnan virkamiehen irtisanominen on mahdollista, jos hänelle kuuluvat tehtävät ovat vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi taloudellisista syistä, työnantajan tai asianomaisen yksikön tehtävien uudelleen järjestelyjen vuoksi tai muista niihin verrattavista syistä (viranhaltijalaki 37.1 §)¹⁶³.

Virkamiehen irtisanomisen perusteena sekä virkamies- että viranhaltijalaissa on työn väheneminen. Virkamieslaissa ei ole perusteltu tehtävien vähenemiseen johtavia syitä, toisin kuin viranhaltijalaissa. Hallituksen esityksessä on selvennetty virkamieslain säännöstä työn vähenemisen tarkoituksen perusteista, sen mukaan työn väheneminen tarkoittaa työn konkreettista vähenemistä sekä työnantajan tarjolla olevan työn vähenemistä¹⁶⁴. Työn väheneminen pohjautuu työnantajan edellytyksiin tarjota työtä eli työnantajan tuotannollisessa toiminnassa on tapahtunut muutos. Muutoksen tuotannollisessa toiminnassa on korkeimman hallinto-oikeuden päätöksien perusteella voinut aiheutua esimerkiksi luopumisesta toiminnan järjestämisestä tai muista uudelleen järjestelyistä, kuten virkoihin kuuluvien tehtävien yhdistämisestä.¹⁶⁵

Viranhaltijalain perusteella irtisanominen on lainmukaista silloin, kun työt vähenevät taloudellisilla syillä, esimerkiksi työnantaja on järjestellyt uudelleen tehtäviä tai tehnyt jotain muuta siihen verrattavaa (viranhaltijalaki 37.1 §). Töiden väheneminen saattaa olla seurausta kunnan tehtävien uudelleenjärjestelyistä, esimerkiksi tehtävien siirtämisestä ulkopuoliselle tuottajalle, yksikön lopettamisesta tai kunnan luopumisesta vapaaehtoisten tehtävien järjestämisessä¹⁶⁶. Kunnan tehtävien muutoksista voi seurata muutoksia virkamiesten töiden määrässä. Tehtävien väheneminen voi johtua taloudellisista perusteista, jolloin esimerkiksi kunta on joutunut karsimaan ja tehostamaan toimintoja. Kunnalla ei ole lainmukaista irtisanomisperustetta tilanteissa, joissa irtisanomisen perusteena

¹⁶²HE 196/2002 vp. s. 54 - 55; Koskinen & Kulla 2009, s. 45.

¹⁶³katso myös KHO 3.11.1998/2412.

¹⁶⁴HE 291/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 27 §.

¹⁶⁵HE 291/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 27 §; Kairinen, Koskinen, Nieminen, Ullakonoja & Valkonen 2006, s. 802, 814; KHO 14.3.2008/530; KHO 30.11.2009/3406.

¹⁶⁶HE 196/2002 vp. s. 54 - 55; Koskinen 2004b, s. 11.

ovat säästöt virkamiesten palkkausmenoissa ja siten säästö kunnan taloudessa.¹⁶⁷ Tehtävien vähenemisen täytyy olla todellista, jotta virkamies voidaan sen perusteella irtisanoa.

Virkamies- ja viranhaltijalaissa säädettyjen perusteiden ”olennaisesti ja muutoin kuin tilapäisesti” sekä ”olennaisesti ja pysyvästi”, käyttötarkoitus on asiallisesti sama. Virkamiehen irtisanominen tehtävien olennaisen ja pysyvän vähenemisen vuoksi oikeuttaa työnantajan lakkauttamaan viran.¹⁶⁸

Tehtävien olennaista vähentymistä ei ole laissa määritelty. Tehtävien olennainen väheneminen koskee juuri virkamiehen toimialaan kuuluvia tehtäviä. Olennainen työn väheneminen koskee virkamiehen ensisijaisia ja pääasiallisia tehtäviä. Tehtävien väheneminen pysyvästi tai muutoin kuin tilapäisesti puolestaan tarkoittaa ehdotonta ja lopullista vähentymistä. Viraston tai yksikön tehtävien väheneminen irtisanomistilanteissa aiheutuu ulkopuolisesta tekijästä, jonka vuoksi viranomaisen tuottamien palveluiden kysyntä tai kilpailuasema on heikentynyt. Syynä voi olla myös esimerkiksi se, että virastolle asetuksella tai lailla annetut tehtävät ovat vähentäneet sen töiden määrää. Viraston sisäiset muutokset, kuten uudelleenjärjestelyt eivät aina vähennä virkamiehen töiden määrää ja näin irtisanominen ei ole mahdollista.¹⁶⁹ Tehtävien vähenemisen täytyy olla todellista eikä keinotekoisilla järjestelyillä aikaansaatu.

Virkamiehen tehtävien vähentyessä tilapäisesti hänet voidaan lomauttaa. Virkamiehen lomauttaminen on mahdollista 90 päivän ajaksi. (Virkamieslaki 36 §; viranhaltijalaki 30 §) Virkamiehen tehtävien vähentyminen 90 päiväksi katsotaan olevan tilapäistä vähentymistä, ei pysyvää. Tämän vuoksi virkamiehen tehtävien pysyvän vähenemisen voidaan katsoa kestävän kauemmin kuin lomautuksen mahdollistamat 90 päivää, kuitenkin on otettava huomioon yleinen tilanne viranomaisen tehtävissä.¹⁷⁰

Viranhaltijalaista poiketen virkamieslaissa on säännös työnantajan oikeudesta irtisanoa valtion virkamies, jos virasto tai se yksikkö, jossa virkamies työskentelee, lakkaa toimimasta (virkamieslaki 27.1 §). Viranhaltijalaissa ei ole suoraan säännelty tämänkaltaisesta perusteesta, mutta sen mukaan virkamies voidaan irtisanoa, jos tehtävät ovat olennaisesti ja pysyvästi vähentyneet tehtävien uudelleen järjestelyyn verrattavan syyn vuoksi. Kunta voi esimerkiksi siirtää tehtävien tuottamisen ulkopuoliselle toimijalle. Jos tehtävät ovat olennaisesti vähentyneet yksikössä kunta voi lakkauttaa sen.

¹⁶⁷Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 282.

¹⁶⁸HE 196/2002 vp. s. 54; Koskinen & Kulla 2009, s. 294.

¹⁶⁹Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 260; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 280 - 281; Kairinen, Koskinen, Nieminen, Ullakonoja & Valkonen 2006, s. 836; KHO 1998:60; Koskinen & Kulla 2009, s. 295.

¹⁷⁰Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 281.

Virkamiehen irtisanominen on mahdollista yksikön toiminnallisessa lakkaamisessa. Tällöin sekä yksikkö että sen toiminta lopetetaan. Kuitenkaan, jos yksikön toiminnot siirretään toiseen yksikköön tai laitokseen, ei virkamiehen irtisanominen ole sallittua.¹⁷¹

Virkamieslaissa tai viranhaltijalaissa ei ole säännöksiä virkamiesten irtisanomisjärjestyksestä tilanteissa, joissa irtisanominen on kohdistettava useaan virkamieheen. Virkamiesten irtisanomisjärjestyksestä arvioitaessa on otettava huomioon tilanne virastossa ja siinä olevat virkasuhteet, kuten esimerkiksi virkamiehen raskaus ja perhevapaat, jotka antavat lailla suojatun aseman irtisanomistilanteissa.¹⁷² Viranhaltijalaissa on säännelty, että luottamusmiehen saa irtisanoa tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla vain, jos työ päättyy kokonaan. Ehtona on lisäksi, että virkasuhteen irtisanominen on mahdollista vain, jos työ päättyy kokonaan ja luottamusmiehelle ei voi järjestää muuta tehtävää tai uudelleen kouluttaa toiseen tehtävään. (Viranhaltijalaki 38.2 §) Yleisesti ottaen sekä valtion että kunnan tehtävissä irtisanomistoimenpiteet olisi viimeisenä suunnattava luottamusmieheen¹⁷³.

Irtisanomisperuste tai vastaavasti irtisanomisjärjestys ei saa olla syrjivä. Virkamiehiä on kohdeltava tasapuolisesti ja syrjimättä (virkamieslaki 11 §; viranhaltijalaki 12 §). Irtisanomisjärjestyksessä ei saa asettaa virkamiehiä eri asemaan esimerkiksi heidän ikänsä perusteella¹⁷⁴.

Virkamiehen irtisanominen tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla tarkoittaa, että viranomaisen ei voi tarjota virkamiehelle riittävästi työtä. Työt ovat voineet vähentyä erinäisistä syistä, esimerkiksi jos virasto on lopettanut toimintansa tai tehtävät ovat vähentyneet työnantajan toimintojen uudelleen järjestelyiden seurauksena. Irtisanomisen edellytyksenä on, että virkamiehelle ei ole tarjota riittävästi tai ollenkaan tehtäviä. Tehtävien loppumisen on oltava muuta kuin hetkellistä ja vähäistä. Virkamiestä ei saa irtisanoa sellaisten näennäisten järjestelyiden seurauksena, joiden tarkoituksena on päästä eroon virkamiehestä. Tehtävien vähenemistä on tarkasteltava pitkältä ajalta. Viranomaisen on huomioitava irtisanomistarkastelun yhteydessä viranomaisessa tulevaisuudessa tapahtuvat muutokset, jotka saattavat tuoda virkamiehelle lisää työtä. Irtisanomisen perusteen on oltava oikeutettu ja asianmukainen. Virkamiehen irtisanomisen tuotannollisella ja taloudellisella sääntelyllä turvataan tehokas toiminta viranomaisessa, sillä viranomaisella ei ole velvollisuutta säilyttää virkasuhdetta, jos lainmukainen irtisanomisperuste on olemassa. Vaarana tuotannollisissa ja taloudellisissa

¹⁷¹Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 250 - 251.

¹⁷²Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 261; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 286; Koskinen & Kulla 2009, s. 301.

¹⁷³Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 262; Koskinen & Kulla 2009, s. 301.

¹⁷⁴KHO 08.08.2001/1766.

irtisanomisperusteissa on virkamiehelle kuuluvien töiden keinotekoinen vähentäminen, jolloin viranomaisella olisi näennäisesti lainmukainen irtisanomisperuste.

4.1.1 Virkamiehen uudelleensijoittaminen ja -kouluttaminen

Työnantaja on velvoitettu aina ennen irtisanomista kollektiivisilla perusteilla tarkastelemaan virkamiehen mahdollista uudelleen sijoittamista toiseen virkasuhteeseen tai työsuhteeseen sekä kouluttamista uusiin tehtäviin. Valtion virkamiehen sijoittamisen uuteen virkaan tai kouluttamisen tulee tapahtua samassa virastossa, jossa hän on aikaisemmin työskennellyt. Virkamiehen irtisanomisen vaihtoehtona on se, että hänen virkansa voidaan siirtää toiseen virastoon. Työnantajan ensisijainen toimenpide valtion tai kunnan virkamiehen töiden vähentyessä on etsiä vastaavaa muuta työtä tai kouluttaa uusiin tehtäviin. Virkamiehen irtisanominen ei ole sallittua, jos hänet voidaan sijoittaa tai kouluttaa toisiin tehtäviin. (Virkamieslaki 5 §, 27.4 §; viranhaltijalaki 37.1 §) Vasta, jos sijoittaminen tai muut ensisijaiset irtisanomisen välttävät toimet eivät ole mahdollisia, virkamies voidaan irtisanoa virastaan.

Virkamiehen uudelleensijoittamisen ja kouluttamisen lähtökohta on, että sen täytyy olla virkamiehen ammattitaitoon ja kykyyn nähden kohtuullista (virkamieslaki 27.4 §; viranhaltijalaki 37.1 §). Uudelleensijoittamisen ja kouluttamisen mahdollisuutta ja kohtuullisuutta on tutkittava aina tapauskohtaisesti ottaen huomioon virkamiehen aikaisempi koulutus ja kyvyt. Uudelleensijoittaminen tapahtuu olemassa oleviin ja avoimiin virkasuhteisiin tai työtehtäviin. Työnantajan ei tarvitse virkamiehen sijoittamisen vuoksi perustaa uutta virkaa tai työtehtävää.¹⁷⁵

Työnantajan on aktiivisesti etsittävä virkamiehelle uutta tehtävää tai muita mahdollisia irtisanomisen korvaavia järjestelyitä. Virkamiehelle on ensisijaisesti tarjottava virkaa, joka on samankaltainen kuin hänen aikaisempi virkansa oli. Jos vastaavaa tai siihen rinnastettavaa virkaa ei ole tarjolla, työnantaja voi tarjota virkamiehelle vaatimattomampaa virkaa. Virkamiehen on ammattitaitonsa tai kykyjensä puolesta täytettävä uuden viran kelpoisuusvaatimukset. Työnantajalla ei ole velvollisuutta tarjota virkamiehelle tointa, joka olennaisesti ylittää hänen ammattitaitonsa. Valtion viranomaisella on velvollisuus etsiä virkamiehelle uutta ja sopivaa virkaa vain saman viraston sisältä, sillä velvolli-

¹⁷⁵HE 196/2002 vp. s. 55; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 282; KHO 1998:60; Koskinen & Kulla 2009, s. 299; VMLTK 43/2006; VMLTK 28/2007.

suus ei koske muita valtion virastojen virkoja. Jos virkamiehen sijoittaminen toiseen samankaltaiseen virkaan ei ole mahdollista, on tarjottava muita vaihtoehtoja, esimerkiksi tilapäistyötä.¹⁷⁶

Kunnan virkamies voidaan sijoittaa työsuhteeseen, jos vastaavaa uutta virkasuhdetta ei ole mahdollista järjestää. Kunnan virkamiehen sijoittaminen työsuhteeseen on mahdollista, jos uuden työn tehtävät eivät olennaisesti poikkea hänen aikaisemmista virkatehtävistään. Olennaisena poikkeamisena ei pidetä työsuhteesta puuttuvaa julkisen vallan käyttöä, jota virkamiehelle on virkasuhteessa kuulunut.¹⁷⁷ Virkamieslaissa ei säännellä selkeästi, että valtion virkamiehen uudelleensijoittaminen on tehtävä vain virkasuhteeseen. Laissa on säädetty sijoittamisesta uuteen tehtävään, joten virkamiehen sijoittaminen työsuhteeseen on mahdollista valtionhallinnossa.

Jos uudelleensijoittamisen on mahdotonta, työnantajan on tarkasteltava mahdollisuutta kouluttaa virkamies vapaana oleviin tehtäviin. Virkamiehen kouluttamisessa on otettava huomioon hänen omat edellytykset koulutukseen ja sen vastaanottamiseen. Koulutuksen antamisen arvioinnissa otetaan huomioon kunnan tai valtion omat tarpeet, sillä näillä ei ole velvollisuutta kouluttaa virkamiestä, jos koulutus ei ole niiden kannalta tarpeellista. Uudelleen kouluttamisen arvioinnissa huomioidaan kunnan ja valtion käytännölliset ja taloudelliset edellytykset antaa virkamiehelle uutta koulutusta, jossa on yleensä kyse täydennyskoulutuksesta. Työnantajalla ei ole velvollisuutta kouluttaa virkamiestä täysin uuteen ammattiin. Jos työnantajan jättää velvollisuutensa suorittamatta, ei irtisanomiselle ole lainmukaisia edellytyksiä.¹⁷⁸

Valtion virkamiehen irtisanominen kollektiivisilla perusteilla ei ole sallittua tilanteissa, joissa virkamiehen virka siirretään toiseen virastoon. Siirrettävän viran täytyy olla muu kuin valtion talousarviossa eritelty. Virka voidaan siirtää vain siihen nimitetyn virkamiehen suostumuksella. (Virkamieslaki 5.1 §, 27.4 §) Virkamieslain säännöksillä on haluttu korostaa valtion viraston vastuuta omasta henkilöstöstään.¹⁷⁹

Valtion virasto voi kuitenkin siirtää virastojen yhteiseksi perustetun viran viraston toisella paikkakunnalla olevaan yksikköön (virkamieslaki 27.3 §), jolloin virkamiehen suostumusta siirtoon ei

¹⁷⁶Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 250; HE 196/2002 vp. s. 55; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 282 - 283; Kairinen, Koskinen, Nieminen, Ullakonoja & Valkonen 2006, s. 860; Koskinen 2009, s. 5; Koskinen & Kulla 2009, s. 299 - 300; VMLTK 64/2005; VMLTK 61/2006; VMLTK 28/2007.

¹⁷⁷HE 196/2002 vp. s. 55; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 283.

¹⁷⁸Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 250 - 251; HE 44/1996 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 7 §; HE 196/2002 vp. s. 55; KHO 20.09.2000/2342; Kunnallinen työmarkkinalaitos 2008, s. 65.

¹⁷⁹HaVM 5/1994 vp. 2. Pykäläkohtaiset kannanotot, 27 §; Koskinen & Kulla 2009, s. 300.

tarvita¹⁸⁰. Virkamies voidaan irtisanoa lain nojalla, jos hän ei suostu siirtymään virastojen yhteisen viran mukana toiselle paikkakunnalle (virkamieslaki 27.3 §). Virkamiehen kieltäytymisen syyn täytyy olla perusteltu. Perustellun syyn olemassaoloa arvioidessa täytyy ottaa huomioon virkamiehen ikä, terveydentila sekä hänen perhe- ja taloudellinen tilanteensa. Virkamiehen kieltäytymisen syyn ollessa viranomaisen tulkinnan mukaan perusteltu hänet voidaan irtisanoa kollektiivisilla perusteilla, jolloin hän on oikeutettu erorahaan. Jos virkamiehen kieltäytymisen syytä ei katsota perustelluksi, voidaan hänet irtisanoa suoraan virkamieslain (27.3 §) nojalla.¹⁸¹

Kunnan tehtävien uudelleenjärjestelyiden seurauksena kunnan virkamiehen virantoimituspaikka voi muuttua toiselle paikkakunnalle. Kunnalla on oikeus irtisanoa virkamies viranhaltijalain (37 §) nojalla, jos hän ei perustellusta syytä suostu siirtymään viran mukana.¹⁸² Perustellutta syytä miettiesä on huomioitava tilanne kokonaisuudessaan ja edellä mainitut valtion virkamiehen kieltäytymisen edellytykset.

Työvoiman irtisanomisen perusteen tuotannollisilla ja taloudellisilla syillä täytyy olla asiallinen ja painava¹⁸³. Virkamies- ja viranhaltijalain säännökset suojaavat virkasuhteessa olevaa virkamiestä. Virkamiehen irtisanominen kollektiivisilla syillä on mahdollista ottaen huomioon lainmukaiset perusteet. Irtisanomisen perusteena täytyy olla aina oikea ja konkreettinen työn väheneminen tai esimerkiksi yksikön lakkauttaminen. Ennen irtisanomista kollektiivisilla perusteilla työnantajalla on aktiivinen velvollisuus yrittää estää irtisanominen ja etsiä irtisanomiselle lainmukainen vaihtoehto. Viranomaisen velvollisuus irtisanomisen välttämistä turvaa virkamiehen palvelussuhdeturvaa.

Virkamieslautakunta on kumonnut ratkaisussaan irtisanomisen kollektiivisilla perusteilla, koska työnantaja ei ollut irtisanomisen yhteydessä tarkastellut virkamiehen mahdollista sijoittamista avoimena oleviin virkoihin, sijaisuuksiin tai muihin tehtäviin.¹⁸⁴ Tästä voi päätellä, että viranomaisen on otettava virkamiehen sijoitusvelvollisuus vakavasti ja pyrittävä säilyttämään virkamiehen virkasuhde tai siirtämään hänet vastaavanlaiseen työsuhteeseen.

Viranomaisen velvollisuus virkamiehen uudelleensijoittamiseen ja -kouluttamiseen koskee vain tiettyjä tilanteita kuten esimerkiksi, jos se tapahtuu hänen ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden kohtuudella. Työnantajan on aina otettava huomioon virkamiehen kyvyt suoriutua uudesta toimesta.

¹⁸⁰HE 291/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 27 §.

¹⁸¹Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 262; HE 291/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 27 §.

¹⁸²HE 196/2002 vp. s. 55.

¹⁸³Kairinen, Koskinen, Nieminen, Ullakonoja & Valkonen 2006, s. 807.

¹⁸⁴VMLTK 23/2008.

Irtisanominen tulee mahdolliseksi ja lailliseksi, jos virkamiehen sijoittaminen tai uudelleen kouluttaminen ei kohtuudella ole mahdollista. Työnantajan on tarkasteltava tilannetta kokonaisuudessaan ja virastossa esiintyvää työvoiman tarvetta toisiin tehtäviin. Virkamies- ja viranhaltijalain säännökset korostavat työnantajan velvollisuutta huolehtia virkasuhteessa olevista virkamiehistä ja näiden oikeutta pysyä virassa. Uudelleensijoittamisen ja -kouluttamisen tavoitteena on virkamiehen virkasuhteen säilyttäminen ja siten irtisanomisen välttäminen. Uudelleensijoittamisen ja -kouluttamisen avulla voidaan myös ehkäistä virkamiehen irtisanomisen keinotekoisia perusteita.

4.1.2 Irtisanotun virkamiehen takaisin ottaminen

Työnantajalla on tietyn, laissa määritellyn ajan velvollisuus ottaa takaisin virkamies, joka on irtisanottu muulla kuin hänestä johtuvista syistä. Tämä edellyttää, että irtisanomisajan jälkeen asianomainen virasto tarvitsee työvoimaa tehtäviltään samoihin tai samankaltaisiin toimiin. (Virkamieslaki 32.1 §; viranhaltijalaki 46.1 §) Työnantajan velvollisuus koskee samaa tai samankaltaisia tehtäviä, jossa virkamies toimi ennen irtisanomista. Viran samankaltaisuutta arvioitaessa on huomioitava virkamiehen ammattitaito, koulutus ja aikaisempi työkokemus sekä virkamiehen muut ominaisuudet. Kunnalla on velvollisuus tarjota irtisanotulle virkamiehelle vain virkasuhdetta, kun taas valtion viranomaisella on velvollisuus tarjota sekä virka- että työsuhdetta. Jos sopivaa työtä ei ole tarjolla, ei työnantajalla ole takaisinottovelvollisuutta.¹⁸⁵

Kunnan viranomaisen osalta takaisinottovelvollisuus koskee vain toistaiseksi voimassa olevia tehtäviä tai yli kuusi kuukautta kestävästä virkasuhteesta (viranhaltijalaki 46.1 §). Virkamieslaissa ei säädetä vastaavista takaisinottovelvollisuuden rajoituksista, joten valtion virkamiehelle on tarjottava niin määräaikaista kuin toistaiseksi voimassa olevaa virkasuhdetta.

Viranhaltijalaissa takaisinottovelvollisuus koskee työnantajaa kunnan virkamiehen irtisanomisen jälkeen yhdeksän kuukautta. Virkamieslaissa viranomaisen takaisinottovelvollisuus on voimassa 24 kuukautta. (Virkamieslaki 32.1 §; viranhaltijalaki 46.1 §) Virkamieslaissa määriteltyä takaisinottovelvollisuuden määräaika on nostettu yhdeksästä kuukaudesta 24 kuukauteen. Määräajan pituus pohjautuu valtion vuotuisen talousarvion ja siinä asetettuihin määrärahoihin. Määräaika valtion virkamiehen takaisinottovelvollisuudessa merkitsee kahden talousarvion aikana tapahtuvaa tarkaste-

¹⁸⁵Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 275; HE 196/2002 vp. s. 61; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 324; Koskinen & Kulla 2009, s. 302; PeVL 5/1994 vp. Valiokunnankannanotot.

lua. Perusteluna määräajan pituudelle on myös se, ettei valtion palveluksessa pitkään ollut henkilö joudu kohtuuttomaan asemaan satunnaisten määrärahojen vähenemisen takia. Laissa määritellyn määräajan kulumisen alkaa virkamiehen irtisanomisajan päättymisestä.¹⁸⁶

Täyttääkseen laissa säädetyn velvollisuuden työnantajan on tiedusteltava paikalliselta työvoimavirastolta, onko entisiä virkamiehiä etsimässä työtä tämän viranomaisen kautta (virkamieslaki 32.1 §; viranhaltijalaki 46.1 §). Takaisinottovelvollisuus edellyttää, että virkamies on ilmoittautunut työvoimavirastolle työnhakijaksi¹⁸⁷. Jos työvoimavirastolle on ilmoittautunut työnhakijaksi irtisanottu virkamies, on viranomaisella ensisijainen velvollisuus tarjota työtä kyseiselle hakijalle (virkamieslaki 32.1 §; viranhaltijalaki 46.1 §). Virkamiehen ei tarvitse olla työtön, sillä riittää, että hän on työnhakijana.¹⁸⁸

Työnantaja, joka tahallaan tai huolimattomuudellaan laiminlyö velvollisuutensa tiedustella irtisanottua virkamiestä paikalliselta työvoimatoimistolta, on velvoitettu korvaamaan virkamiehelle aiheuttamansa vahinko (virkamieslaki 32.2 §; viranhaltijalaki 46.2 §). Korvauksen perusteista ei ole säännöksiä virkamieslaissa tai viranhaltijalaissa. Korvauksen suuruudessa otetaan huomioon yleiset vahingonkorvusoikeudelliset säännökset sekä kokonaisuutena katsoen työnantajan ja takaisinottovelvollisuuden piiriin kuuluvan virkamiehen olosuhteet¹⁸⁹.

Työnantajan takaisinottovelvollisuus ei koske kaikkia irtisanottuja virkamiehiä, kuten esimerkiksi niitä, jotka nimittää virkaansa tasavallan presidentti, valtioneuvoston yleisistunto, korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus (virkamieslaki 32.1 §). Velvollisuus koskee vain virkamiehiä, jotka on irtisanottu tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla. Henkilöön liittyvillä syillä irtisanotulla virkamiehellä ei ole tätä laissa säädettyä oikeutta.

Valtion ja kunnan virkamiehen takaisinottovelvollisuuden toisistaan poikkeavat määräajat korostavat valtion ja kunnan virkamiesten lainsäädännön erillisyyttä. Kunnan takaisinottovelvollisuuden määräaika vastaa työsuhteen vastaava takaisinottovelvollisuudesta säänneltyä aikaa. Irtisanotun virkamiehen takaisin ottaminen samaan tai samankaltaiseen tehtävään oikeuttaa virkamiehen palaamaan laissa säädetyn ajan takaisin virkasuhteeseen. Työnantajalla on lain nojalla velvollisuus tutkia, onko sillä vapaana oleva työ sen kaltaista, että siihen on mahdollista ottaa kollektiivisilla

¹⁸⁶Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 274; HaVM 5/1994 vp. 2. Pykäläkohtaiset kannanotot, 32 §; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 322.

¹⁸⁷Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 275.

¹⁸⁸Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 275; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 325.

¹⁸⁹Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 327; Koskinen & Kulla 2009, s. 302.

perusteilla irtisanottu virkamies takaisin. Jos työ tai virkasuhde on sen kaltainen, että se on mahdollista tarjota irtisanotulle virkamiehelle, on viranomaisen toimittava ja tarjottava sitä työtä hakevalle virkamiehelle. Velvollisuus korostaa kunnan ja valtion laitoksen ja viraston velvollisuutta huolehtia virkamiehestä ja aktiivisesti toimia irtisanotun virkamiehen virkaan paluun puolesta. Irtisanotun virkamiehen takaisinottaminen ei ole ehdotonta, sillä tarjolla olevan työn on oltava samaa tai samankaltaista. Viranomaisella on velvollisuus tarkastella, täyttyykö viran samankaltaisuuden vaatimus.

4.1.3 Virkasuhteen osa-aikaistaminen

Viranomainen voi yksipuolisella päätöksellään muuttaa virkasuhteen osa-aikaiseksi. Osa-aikaistaminen edellyttää, että viranomaisella olisi muutoin oikeus päättää virkasuhde lainmukaisilla kollektiivisilla perusteilla, esimerkiksi virkamiehen töiden vähentyessä olennaisesti ja pysyvästi. (Virkamieslaki 27.1 §, 31 §; viranhaltijalaki 21 §, 37.1 §) Virkasuhteen osa-aikaistaminen on vaihtoehto virkamiehen irtisanomiselle kollektiivisilla perusteilla¹⁹⁰. Osa-aikaistamisen perusteet on sidottu nimenomaan tuotannollisiin ja taloudellisiin perusteisiin, sillä osa-aikaistaminen henkilöön liittyvien irtisanomisperusteiden nojalla ei ole mahdollista. Osa-aikaistaminen ei ole mahdollista, jos virkamies voidaan sijoittaa toisiin tehtäviin tai jos viranomainen on ennen osa-aikaistamista koskevaa päätöstä ottanut uuden työntekijän samankaltaisiin tehtäviin¹⁹¹.

Virkasuhteen osa-aikaistaminen tarkoittaa virkamiehen säännöllisen työajan lyhenemistä, sillä osa-aikaisen virkamiehen virka-aika on noin neljä viidesosaa muiden päätoimisten virkamiesten työajasta. Lisäksi virkamiehelle kuuluva palkka voi pienentyä. Pienen työajan lyhentämisen ei katsota muuttavan virkasuhdetta osa-aikaiseksi. Muutoin virkamiehen virkasuhde jatkuu ja siihen kuuluvat tehtävät ja velvollisuudet pysyvät samanlaisina.¹⁹²

Virkasuhde voidaan muuttaa osa-aikaiseksi kollektiivisten perusteiden vuoksi, ilman virkamiehen suostumusta (virkamieslaki 31 §; viranhaltijalaki 21 §). Virkamiehellä on oikeus tulla kuulluksi ennen viranomaisen päätöstä virkasuhteen osa-aikaistamisesta (viranhaltijalaki 21 §)¹⁹³. Viranomai-

¹⁹⁰KHO 2008:30.

¹⁹¹Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 178.

¹⁹²Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 270; HE 196/2002 vp. s. 41; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 176.

¹⁹³Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 270.

sen päätös tulee voimaan virkamieslain mukaisesti irtisanomisajan päättymisestä lukien ja viranhaltijalain perusteella irtisanomisaikaa noudattaen (virkamieslaki 31 §; viranhaltijalaki 21 §).

Viranomaisen osa-aikaistamista koskevan päätöksen jälkeen ja irtisanomisajan kuluttua umpeen virkamiehellä on mahdollisuus ja oikeus siirtyä osa-aikaiseen virkasuhteeseen. Virkamiehellä on oikeus hakea muutosta viranomaisen osa-aikaistamista koskevaan päätökseen.¹⁹⁴ Valtion virkamies voi hakea oikaisua viranomaisen päätökseen virkasuhteen osa-aikaistamisesta virkamieslautakunnalta ja siitä edelleen muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen (virkamieslaki 53.2 §, 54 §). Asian käsittelyn ollessa vireillä virkamieslautakunnassa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa virkasuhde ei muutu osa-aikaiseksi ennen asiasta tehtyä lainvoimaista ratkaisua¹⁹⁵.

Kunnan virkamiehellä on myös oikeus hakea muutosta päätökseen hakemalla ensin oikaisua sekä sen johdosta valittamalla hallinto-oikeuteen (kuntalaki 89.1 §, 90.1 §). Kuntalain mukaisesti viranomaisen voi panna päätöksen täytäntöön ennen sen saavuttamaa lainvoimaa. Poikkeuksena tälle on se, jos päätöksen täytäntöönpanon johdosta oikaisuvaatimus tai valitus käy hyödyttömäksi tai jos päätöstä käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää sen täytäntöönpanon. (Kuntalaki 98 §)

Virkamiehellä on mahdollisuus irtisanoa itsensä siitä lähtien, kun virkasuhde muuttuisi osa-aikaiseksi. Irtisanoutumista edullisempi ratkaisu virkamiehelle voi olla lomautus tai irtisanominen tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla.¹⁹⁶ Virkamiehellä on oikeus kieltäytyä osa-aikaisesta työstä vain pätevistä syistä. Työttömyysturvalain (30.12.2002/1290) mukaan osa-aikaisesta työstä voi kieltäytyä vain, jos siitä maksettava palkka ja mahdollisesti maksettava soviteltu työttömyysetuus työmatkakustannusten ja muiden osa-aikaisen työn vastaanottamisen aiheuttamien kustannusten vähentämisen jälkeen jää pienemmäksi kuin muutoin maksettava työttömyysetuus (työttömyysturvalaki 2:15.1). Viranomaisella on velvollisuus perua osa-aikaistamista koskeva päätös, jos töiden määrä ei ole tosiasiallisesti vähentynyt¹⁹⁷.

Kunnan osa-aikaisella virkamiehellä on ensisijainen oikeus päästä tehtäviltään samankaltaiseen, kokoaikaiseen virkasuhteeseen, jos työnantaja tarvitsee uusia työntekijöitä. Tämä edellyttää, että virkamies täyttää avoimen viran kelpoisuusvaatimukset ja hän on etukäteen kirjallisesti ilmoittanut haluavansa siirtyä tämänkaltaiseen kunnan virkasuhteeseen. Työnantajalla on velvollisuus ottaa virkasuhteeseen osa-aikainen virkamies ennen irtisanottua virkamiestä. (Viranhaltijalaki 22 §)

¹⁹⁴Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 270; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 180; Kairinen 2009, s. 376.

¹⁹⁵Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 270.

¹⁹⁶Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 270 - 271; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 181.

¹⁹⁷Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 270; KHO 2008:30.

Virkamieslaissa ei säännellä osa-aikaisen valtion virkamiehen oikeudesta siirtyä kokoaikaiseen virkasuhteeseen takaisin ennen aikaisemmin irtisanotun oikeutta palata määräajassa samankaltaiseen virkaan. Valtion viranomaisen on ensisijaisesti tarjottava virkaa jo aikaisemmin irtisanotulle ja kelpoisuusvaatimukset täyttävälle virkamiehelle¹⁹⁸. Tämän jälkeen viranomainen voi tarjota kokoaikaista virkaa kelpoisuusvaatimukset täyttävälle virkamiehelle, jonka virkasuhde on muuttunut osa-aikaiseksi¹⁹⁹.

Virkamiehen virkasuhteen osa-aikaistamisella pyritään ehkäisemään hänen irtisanomisensa tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla. Viranomainen ei saa osa-aikaistaa virkasuhdetta, jossa töiden määrä ei ole tosiasiallisesti vähentynyt. Virkasuhteen töiden määrää ei saa keinotekoisesti vähentää, jotta virkamiehen osa-aikaistaminen olisi lainmukaista ja mahdollista. Virkasuhde on muutettava täysiaikaiseksi, jos osa-aikaiseksi muutetun virkasuhteen työmäärä on palautunut takaisin täysimääräiseksi.

4.1.4 Virkamiehen lomauttaminen

Valtion ja kunnan virkamiehen lomauttaminen on mahdollista silloin, kun hänen virkasuhteensa voitaisiin irtisanoa tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla. Lomauttamista käytetään tällöin irtisanomisen sijaan ja säilytetään virkamiehen virkasuhde voimassa. Lomauttamisen perusteena ovat virkamiehen tehtävien sekä työnantajan tehtävien olennainen ja pysyvä väheneminen eli tuotannolliset ja taloudelliset perusteet. (Virkamieslaki 36.1 §, 36.2 §; viranhaltijalaki 30.1 §, 30.2 §) Lomauttamisen perusteeksi eivät käy virkamieheen henkilönä liittyvät syyt²⁰⁰. Virkamiehen palkanmaksu ja virantoimitusvelvollisuus keskeytyvät lomautuksen ajaksi (virkamieslaki 36.1 §; viranhaltijalaki 30.1 §).

Virkamies voidaan lomauttaa kerrallaan enintään 90 päivän ajaksi (virkamieslaki 36.2 §; viranhaltijalaki 30.2 §). Lomautus voi olla kestoltaan määräaikaista tai toistaiseksi voimassa oleva²⁰¹ (viranhaltijalaki 30.1 §). Viranomaisen on ilmoitettava virkamiehelle lomautuksesta 14 päivää ennen sen alkamista (virkamieslaki 36.1 §; viranhaltijalaki 31.2 §).

¹⁹⁸Koskinen & Kulla 2009, s. 302.

¹⁹⁹Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 271.

²⁰⁰HE 196/2002 vp. s. 47.

²⁰¹HE 196/2002 vp. s. 47.

Lomautus on väliaikainen oikeustoimi²⁰², jonka perusteista säädetään sekä virkamies- että viranhaltijalaissa. Työnantaja voi lomautuksen avulla mukauttaa tarjolla olevan työn sen hoitamiseen tarvittavaan työvoiman määrään²⁰³. Viranomaisella on velvollisuus antaa ennakkoselvitys lomautuksesta ja sen perusteista, kuten esimerkiksi lomautuksen laajuudesta, toteuttamistavasta, alkamisajankohdasta sekä kestosta (virkamieslaki 38 §; viranhaltijalaki 31 §).

Jos työnantajan irtisanoo virkamiehen ennen lomautuksen päättymistä on virkamiehellä oikeus irtisanomisajan palkkaan. Irtisanominen edellyttää laissa säädetyn perusteen täyttymisen. Virkamiehen pitkäaikainen lomautus voi muuttua irtisanomiseksi.²⁰⁴ Virkamiehen lomauttaminen on mahdollista myös silloin, kun viraston työt ovat tilapäisesti vähentyneet ja virkamiehen kollektiiviset irtisanomisperusteet eivät täyty (virkamieslaki 36.2 §; viranhaltijalaki 30.2 §).

4.2 Rajoitukset tuotannollisiin ja taloudellisiin irtisanomisperusteisiin

4.2.1 Uuden työntekijän ottaminen

Virkamieslaissa (19.8.1994/750) sekä viranhaltijalaissa (11.4.2003/304) on säädetty tilanteet, jotka eivät ole asiallisia ja painavia ja joiden perusteella työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa virkamiestä vedoten tuotannollisiin ja taloudellisiin eli kollektiivisiin perusteisiin. Lainmukaisten perusteiden ja periaatteiden tavoitteena on huolehtia siitä, että virkamiesten irtisanomisperuste on todellinen eikä irtisanomisen perustana ole työntekijästä johtuvat, henkilöön liittyvä syyt, joiden vuoksi irtisanominen totuudenmukaisesti tapahtuu²⁰⁵. Säännöt turvaavat virkamiehen oikeussuojaa ja hänen oikeuttaan pysyä virassa sekä antavat virkamiehelle kuuluvan viranhoitovelvollisuuden.

Jos viranomaisen toimintaedellytyksissä ei ole tapahtunut muutoksia ja se on ottanut uuden henkilön palvelukseensa, eivät virkamiehen irtisanomisen kollektiiviset perusteet aina täyty. Virkamiehen irtisanominen kollektiivisilla perusteilla ei ole lainmukaista silloin, kun työnantaja on ottanut ennen irtisanomistaan palvelukseensa uuden henkilön samankaltaisiin tehtäviin, kuin irtisanotulle virkamiehelle on kuulunut. Tätä normia täydentää se, että irtisanomiseen kollektiivisilla syillä ei ole perustetta, kun virkamiehen irtisanomista on seurannut uuden henkilön ottaminen samankaltaisiin tehtäviin. (Virkamieslaki 27.2 §; viranhaltijalaki 37.2 §).

²⁰²Koskinen & Kulla 2009, s. 303.

²⁰³Koskinen & Kulla 2009, s. 265.

²⁰⁴Koskinen & Kulla 2009, s. 303.

²⁰⁵Koskinen & Kulla 2009, s. 298; Tiitinen & Kröger 2008, s. 474.

Virkamiehen irtisanomiseen ei ole lainmukaista perustetta tilanteissa, joissa samankaltaisia tehtäviä hoitanut osa-aikainen virkamies otetaan virkamiehen irtisanomisen jälkeen kokoaikaiseen virkasuhteeseen. Myös toisen, jo virastossa työskentelevän virkamiehen siirtäminen hoitamaan irtisanotun virkamiehen tehtäviä ei tee virkamiehen irtisanomista kollektiivisilla perusteilla lailliseksi. Kuitenkin, jos toiselle virkamiehelle siirrettävät työt ovat senlaatuista, joilla irtisanottavaa virkamiestä ei voida työllistää, koska tehtävät ovat vähentyneet lainmukaisilla perusteilla, on virkamiehen irtisanominen oikeuskäytännön mukaan mahdollista. Työnantajalla on toimintaedellytyksien muutosten perusteella oikeus palkata uusi henkilö. Toimintaedellytyksien muuttuminen tarkoittaa muutoksia työnantajan taloudessa, organisaatiossa tai esimerkiksi tuotannossa. Tällöin työnantajalla voi olla kuitenkin velvollisuus ottaa takaisin jo irtisanottu virkamies, ja tämä riippuu takaisinottamisen määräajasta ja työn luonteesta. Virastoon voidaan palkata uutta henkilöstöä lain ja oikeuskäytännön perusteella, jos aikaisemmin irtisanottuja ei voida ottaa näihin uusiin työpaikkoihin, kun otetaan huomioon irtisanottujen ammattitaito, kokemus ja kyky.²⁰⁶

Virkamieslaissa tai viranhaltijalaissa ei ole säädetty, kuinka kauan on voimassa työnantajan velvollisuus olla ottamatta uutta henkilöä samankaltaisiin tehtäviin, joita virkamies oli hoitanut ennen irtisanomista. Kunnan on uutta työvoimaa tarvittaessaan velvollisuus yhdeksän kuukautta kollektiivisilla perusteilla tapahtuneen irtisanomisen jälkeen palkata irtisanottu ja ammattitaitoinen entinen virkamies samaan tai senkaltaiseen virkaan (viranhaltijalaki 46.1 §). Valtion viranomaisen takaisinottovelvollisuus kestää 24 kuukautta (virkamieslaki 32.1 §).

Virkamiehen irtisanomisen oikeutus on sidottu siihen, että viranomainen ei ole palkannut toista henkilöä samankaltaisiin tehtäviin kuin virkamiehen suorittamat tehtävät olivat, ennen tai jälkeen tämän irtisanomisen. Jos viranomainen on palkannut uuden henkilön samankaltaisiin toimiin ennen tai jälkeen virkamiehen irtisanomisen, ei virkamiehen irtisanominen ole oikeutettu, vaan viranomainen on menetellyt väärin palkkauksessa ja irtisanomisessa. Viranomaisen toimintaedellytyksissä ei tällöin ole saanut tapahtua muutoksia. Virkamiehen irtisanomisen tulee tapahtua objektiivisilla perusteilla, eikä perusteiden perimmäisenä tarkoituksena saa olla keinotekoinen tilanne, jonka perusteella virkamies irtisanotaan ja jonka tavoitteena on uuden henkilön palkkaaminen hoitamaan irtisanotun virkamiehen tehtäviä.

²⁰⁶Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 284; Kairinen, Koskinen, Nieminen, Ullakonoja & Valkonen 2006, s. 840, 843; KHO 29.3.1996/947; KHO 1998:60.

Virkamiehen irtisanomisen jälkeen viranomaisen on tarkkailtava tilannetta ja palkattava jo irtisanot- tu virkamies uudelleen, jos viranomaisen tarvitsee lisää henkilökuntaa samoihin tai samankaltaisiin tehtäviin. Viranomaisen ei saa heti irtisanomisen jälkeen palkata uutta henkilöä samankaltaisiin tehtäviin, elleivät toimintaedellytykset ole muuttuneet. Viranomaisen ja virkamiehen toimintaa säännellään lailla, jota tulee noudattaa niin virkasuhteen aikana kuin sen jälkeenkin. Lailla on ase- tettu viranomaiselle lukuisia velvoitteita, joita sen on noudatettava ja jotka suojaavat virkamiestä.

4.2.2 Työn vähentymisen vähäisyys sekä kone- ja laitehankinnat

Valtion ja kunnan virkamiehen kollektiivisen irtisanomisen perusteena ei saa olla viranomaisen tehtävien uudelleen järjestelyt, jos ne eivät tosiasiallisesti vähennä virastossa olevia tehtäviä tai muuten muuta tehtävien laatua (virkamieslaki 27.2 §; viranhaltijalaki 37.2 §). Tarkoituksena on suojata työntekijöitä näennäisiltä järjestelyiltä, joiden perusteella heidät voidaan irtisanoa, sekä ti- lanteilta, joissa työ ei ole tosiasiallisesti vähentynyt²⁰⁷.

Virkamiehen irtisanominen ei ole lainmukaista, jos tehtävien uudelleenjärjestelyiden seurauksena viraston tai yksikön tehtävien määrä ei määrällisesti tai laadullisesti tosiasiallisesti vähene.²⁰⁸ Uu- delleenjärjestelyt voivat olla esimerkiksi yksikköjen tehtävien siirtämistä, uusien toimintatapojen omaksumista tai muita toimia, joilla viraston tai yksikön toimintaa muutetaan. Virkamies voidaan irtisanoa uudelleenjärjestelyistä aiheutuneen syyn seurauksena, jos järjestelyistä seuraa juuri hänen töittensä väheneminen, eikä virkamiestä voida kouluttaa uudelleen tai siirtää muihin tehtäviin. Vir- kamies voidaan irtisanoa, jos uudelleenjärjestelyt tosiasiallisesti vähentävät tarjolla olevia tehtäviä.

Virkamiehen töiden vähenemiseen viranomaisessa voivat liittyä sen kone- ja laitehankinnat. Virka- mieslaissa on säännelty, että valtion virkamiehen irtisanomiseen kollektiivisella syyllä ei ole perus- tetta, jos irtisanomisen syynä ovat kone- ja laitehankinnat ja jos työnantaja olisi voinut tai voisi kou- luttaa työntekijän ammattitaitoonsa nähden koneiden ja laitteiden käyttöön. (Virkamieslaki 27.2 §) Viranhaltijalaissa ei ole vastaavaa suoraa säännöstä kunnan kone- ja laitehankinnoista ja niihin liit- tyvästä mahdollisuudesta kouluttaa virkamies niiden käyttäjäksi. Kuitenkin hallituksen esityksen (HE 196/2002) perusteella sama periaate työnantajan kone- ja laitehankinnoista kuuluu viranhaltija-

²⁰⁷Kairinen, Koskinen, Nieminen, Ullakonoja & Valkonen 2006, s. 845.

²⁰⁸Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 250; Tiitinen & Kröger 2008, s. 477.

lain säännökseen, jonka mukaan virkamiehen irtisanominen on kiellettyä, jos työt eivät ole uudelleenjärjestelyiden vuoksi tosiasiallisesti vähentyneet²⁰⁹.

Virkamiehen irtisanomisen perusteluina ei saa olla kone- ja laitehankinnat, jos hänet voidaan siirtää tai kouluttaa niiden käyttäjäksi (virkamieslaki 27.2 §). Viranomaisen työt voivat näiden hankintojen tai muiden menetelmien muutosten vuoksi muuttua, mutta viranomaisen työvoiman tarve pysyä samana. Työn sisällössä ja vaativuudessa voi tapahtua muutoksia. Ammattitaitoinen virkamies tulee siirtää hänen töidensä vähentyessä tai kokonaan loppuessa koneiden tai laitteiden vuoksi niiden käyttäjäksi. Työnantajalla on velvollisuus kouluttaa virkamies näiden koneiden tai laitteiden käyttäjäksi, jos virkamies ei suoriudu tehtävästä aikaisemmin valmiuksin.²¹⁰

Viranomaisen toimintoja tehostetaan lukuisilla tavoilla, kuten juuri kone- ja laitehankinnoilla. Osa kollektiivista sääntelyä on, että ennen irtisanomista viranomaisen on selvitettävä mahdollisuutta siirtää virkamies uusiin tehtäviin tai kouluttaa hänet uudelleen. Jos kone- ja laitehankinnat vähentävät työvoiman tarvetta, tulee mahdollisesti virkamies kouluttaa niiden käyttäjäksi, jotta irtisanomiseltaan vältyttäisiin. Lainsäädännön tavoitteena on pitää virkamies työllistettynä ja estää virkamiehen perusteeton irtisanominen.

4.2.3 Työnantajan kustannussäästöjen vähäisyys

Valtion virkamiehen irtisanomisesta työnantajalle aiheutuva kustannussäästö ei saa olla irtisanomisen perusteena, jos säästö on niin vähäinen, että sen ei katsota olevan viraston ja virkamiehen olosuhteet huomioiden irtisanomisen perimmäinen ja todellinen syy (virkamieslaki 27.2 §). Viranhaltijalaissa ei ole samaa periaatetta sisältävää säännöstä kunnan virkamiehen irtisanomisesta vähäisenä pidettävän kustannussäästön seurauksena.

Irtisanomisesta aiheutuvan säästön vähäisyyttä ei ole selvennetty virkamieslaissa eikä lain esitöissäkään. Jokaista irtisanomistilannetta ja sen arviointia täytyy tarkastella omana kokonaisuutenaan. Virastolla, jolla on sekä budjettirahoitusta että omaa rahoitusta on otettava huomioon molempien vaikutus yhtenä kokonaisuutena irtisanomisen perusteena olevassa kustannussäästöissä²¹¹. Irtisano-

²⁰⁹HE 196/2002 vp. s. 55.

²¹⁰HE 196/2002 vp. s. 55; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 285 - 286; Kairinen, Koskinen, Nieminen, Ullakonoja & Valkonen 2006, s. 845.

²¹¹Koskinen & Kulla 2009, s. 299.

mista ei saa perustaa kustannussäästölle vain budjetissa virastolle myönnetyn rahoituksen perusteella²¹².

Lain perustana on suojella virkamiestä ja hänen virassapysymisoikeuttaan perusteiltaan epäasianmukaisilta irtisanomisilta. Tavoitteena irtisanomiskielloilla on taata virkamiehelle työrauha. Irtisanomisessa kollektiivisilla perusteilla on otettava huomioon laissa määritellyt perusteet, joiden mukaan irtisanomisen taustalla pitää olla virkamiehen tehtävien väheneminen tai viraston mahdollisuus tarjota virkamiehelle tehtäviä suoritettavaksi, jos työn väheneminen on olennaista ja pysyvää (virkamieslaki 27.1 §; viranhaltijalaki 37.1 §). Viranomaisen on noudatettava virkamieslain perustetta, jonka mukaan irtisanomisen perustana voi olla sen viraston tai yksikön lakkaaminen, jossa virkamies työskentelee (virkamieslaki 27.1 §).

Lainmukaisen irtisanomisperusteen täytyessä, tulee työnantajan ennen irtisanomisen toimeenpanoa tarkastella virkamiehen mahdollisuutta siirtyä hoitamaan muita tehtäviä tai kouluttaa uudelleen. Lisäksi työnantajan täytyy ottaa huomioon muut irtisanomiseen kollektiivisella perusteella vaikuttavat tekijät, kuten esimerkiksi virkamiehen raskaus ja siihen kuuluvat lomat ja vapaat.

4.3 Virkamiehen irtisanoutuminen

Virkamiehellä on oikeus irtisanoa virkasuhteensa päättymään tietyn, laissa määrätyn irtisanomisajan jälkeen (virkamieslaki 19.8.1994/750, 25.1 §)²¹³ ilman työnantajan erillistä suostumusta. Virkamies voi irtisanoa virkasuhteensa päättymään haluamanaan ajankohtana esimerkiksi lomautuksen tai liikkeenluovutuksen yhteydessä (viranhaltijalaki 11.4.2003/304, 32 §, 39 §). Virkamies ei tarvitse viranomaisen tavoin syytä ja oikeutusta irtisanoutumiselleen²¹⁴. Tietyissä tilanteissa virkamiehen voidaan katsoa lain nojalla irtisanoutuneen virastaan ilman mitään erityisiä irtisanoutumistoimenpiteitä.

Virkamiehen irtisanoutuminen on tehtävä kirjallisesti työnantajalle. Irtisanoutumisilmoituksessa virkamiehen on selvitettävä irtisanoutumistarkoitus allekirjoituksineen. Virkamiehen on osoitettava irtisanoutumistaan koskeva ilmoitus asianomaiselle viranomaiselle.²¹⁵ Virkamiehen irtisanoutumi-

²¹²Koskinen & Kulla 2009, s. 299.

²¹³Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 52.

²¹⁴Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 309; Koskinen & Kulla 2009, s. 274.

²¹⁵Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 268 - 269.

nen sitoo häntä, sillä hän ei voi peruuttaa irtisanomistaan, jollei asianomainen viranomainen anna siihen suostumustaan ennen virkasuhteen päättymistä (virkamieslaki 28.2 §).²¹⁶

Kunnan virkamies voi irtisanoa virkasuhteensa päättymään lomautuksen aikana ilman normaalia irtisanomisaikaa. Virkamiehen oikeus irtisanoutumiseen lomautuksen aikana ei ole pätevä, jos lomautuksen päättymisajankohta on hänen tiedossaan viimeisen kahden viikon aikana ennen lomautuksen päättymisajankohtaa. (Viranhaltijalaki, 32.1 §)²¹⁷

Viranhaltijalaissa säännellään kunnan virkamiehen oikeudesta irtisanoutua liikkeenluovutuksen yhteydessä. Liikkeenluovutuksella tarkoitetaan kunnan tai kuntayhtymän toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle. Liikkeenluovutuksen yhteydessä virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle työnantajalle. Jos luovutus tapahtuu yksityisoikeudelliselle yhteisölle tai säätiölle, siirtyvät virkamiehet uudelle työnantajalle työsuhteeseen. (Viranhaltijalaki 25 §, 39 §)²¹⁸

Kunnan virkamiehellä on oikeus irtisanoa virkasuhteensa päättymään ilman normaalia irtisanomisaikaa liikkeenluovutuksen yhteydessä. Virkamiehen oikeus koskee tilanteita, joissa hän on saanut tiedon luovutuksesta kuukautta ennen luovutuspäivää. Jos tieto liikkeenluovutuksesta on annettu virkamiehelle tätä myöhemmin, voi virkamies irtisanoa virkasuhteensa päättymään luovutuspäivästä tai sen jälkeen, kuitenkin viimeistään kuukauden kuluessa saatuaan tiedon luovutuksesta. (Viranhaltijalaki 39.2 §) Virkamieslaissa ei ole säännöstä liikkeenluovutuksesta.

Valtion virkamiehen katsotaan eronneen aikaisemmasta virastaan siitä lähtien, kun hänet on nimitetty toistaiseksi toiseen valtion virkaan. Jos toinen vastaanotettu virka on virkamiehen sivutoiminen virka, ei hänen katsota eronneen aikaisemmasta virastaan. Vastaanotetun viran tulee olla vakituinen, jotta virkamiehen katsotaan eronneen entisestä virastaan. Virkamiehen ei katsota eronneen aikaisemmasta virasta, jos vastaanotettu virka on määräaikainen. (Virkamieslaki 65.1 §)

Määräaikaista virkasuhdetta varten valtion virkamiehen tulee hakea vakituisesta virastaan virkavapautta²¹⁹. Jos virkavapautta ei myönnetä ja virkamies haluaa vastaanottaa määräaikaisen viran, joutuu virkamies eroamaan aikaisemmasta virastaan²²⁰. Virkamiehen katsotaan eronneen aikaisemmas-

²¹⁶KHO 21.4.2009/950.

²¹⁷Koskinen & Kulla 2009, s. 269.

²¹⁸Ks. HaVM 31/2002 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 25 §.

²¹⁹Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 236.

²²⁰Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 236.

ta virastaan, jos virkamies vastaanottaa eduskunnan kanslian, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian tai valtiontalouden tarkastusviraston viran. (Virkamieslaki 65.2 §)

Valtion virkaan nimitetyn virkamiehen katsotaan eronneen aikaisemmasta virastaan, jos hän vastaanottaa vieraan valtion viran. Kuitenkin, jos uusi virkasuhde irtisanotaan koeaikana, on aikaisempi virkasuhde Suomessa voimassa. Koeajan keston ajan virkamies on Suomessa olevasta virastaan virkavapaalla. (Virkamieslaki 65.3 §) Aikaisemmin voimassa olleen säännöksen mukaan virkamiehen virkasuhde Suomessa katsottiin päättyneeksi, jos virkamies vastaanotti toisen valtion viran, vaikka uusi virkasuhde purettiin koeaikana. Virkamiehen ei näin tarvitse erikseen irtisanoutua hänen aikaisemmasta virastaan. Virkamiehen virkasuhde valtioon jatkuu kuitenkin katkeamattomana valtioon uuden viran vuoksi.²²¹

²²¹HE 63/2007 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 65 §; Koskinen & Kulla 2009, s. 277.

5 IRTISANOMISPROSESSI JA VIRKAMIEHEN OIKEUSSUOJA SEN AIKANA

5.1 Irtisanomismenettely ja virkamiehen oikeusturva

Viranomaisen on huomioitava hyvän hallinnon perusteet ja virkamiehen oikeussuoja irtisanomisprosessin aikana ja sen jälkeen. Virkamiehen oikeus oikeusturvaan on säädetty Suomen perustuslaissa (11.6.1999/731, jäljempänä perustuslaki), jonka mukaisesti jokaisella on oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsitellyksi lainmukaisessa, toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa asianmukaisesti sekä ilman aiheetonta viivytystä. Virkamiehellä on oikeus saattaa oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. (Perustuslaki 21.1 §)

Virkamiesten asemaan vaikuttavilla säännöksillä halutaan varmistaa lainmukainen toiminta ja virkamiesten oikeudenmukainen asema suhteessa viranomaiseen. Samalla säännökset antavat suojaa virkamiehelle ja turvaavat heidän oikeuksiaan sekä virkasuhteen katkeamattomuutta. Säännökset kuitenkin myös luovat viranomaiselle oikeuden päästä eroon virkamiehestä, joka toimii sääntöjen ja lain vastaisesti. Laki edellyttää, että toiminta on lainmukaista ja sen mukaisesti on toimittava²²².

Valtion ja kunnan virkamiehellä on erilaiset keinot hakea muutosta irtisanomispäätökseen. Valtion virkamiehen muutoksenhakua ohjaa valtion virkamieslaki (19.8.1994/750, jäljempänä virkamieslaki) sekä esimerkiksi hallintolaki (6.6.2003/434). Kunnan virkamiehen muutoksenhakuprosessiin vaikuttaa kunnan itsehallinnollinen asema ja kunnallisvalituksen säännökset. Kunnan virkamiehen oikeusturvaa ohjaavat laki kunnallisesta viranhaltijasta (11.4.2003/304, jäljempänä viranhaltijalaki) sekä kuntalaki (17.3.1995/365) ja hallintolaki.

Virkamiehiä ja heidän asemaansa sääntelevillä säädöksillä pyritään suojaamaan virkamiehen oikeudenmukaista asemaa valtion- tai kunnallishallinnossa. Lakien tarkoituksena on turvata virkamiehen oikeussuoja häneen kohdistuvissa viranomaisen päätöksissä, kuten esimerkiksi irtisanomistilanteissa. Oikeusturvan tarkoituksena on suojata virkamiehen oikeuksia, etuja ja vapautta suhteessa viranomaiseen. Oikeusturvan pyrkimyksenä on turvata ja varmistaa virkamiehen oikeuksien toteutuminen. Virkamiehen irtisanomiseen ja sen menettelyyn vaikuttava oikeusturva on sekä ennalta vaikuttavaa (preventiivistä) että jälkikäteistä (repressiivistä). Ensin mainittu täytyy ottaa huomioon ennen irtisanomisen toimittamista. Jälkikäteinen oikeussuoja koskee viranomaisen tekemää päätöstä, kuten

²²²Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 281; Koskinen & Kulla 2009, s. 327.

irtisanomista ja siinä käytettyjen menetelmien lainmukaisuutta. Oikeusturvan tavoitteena on vielä varmistaa viranomaisen toiminnan laillisuus.²²³

Valtion ja kunnan virkamiehen irtisanomisajat on määritelty lailla. Irtisanomisaikoja koskevat säännökset ovat virkamiehiä sääntelevissä laeissa eri sisältöiset. Virkamiehen irtisanomisaika on sidottu hänen palvelusaikaansa. Valtion virkamiehen irtisanomisaika on viranomaisen irtisanoessa yhdestä kuukaudesta aina kuuteen kuukauteen. Kunnan virkamiehen irtisanomisaika voi olla 14 päivästä kuuteen kuukauteen. Virkamiehen itse irtisanoutuessa irtisanomisaika vaihtelee palvelusajan mukaisesti sekä valtiolla että kunnassa. Valtion virkamiehen irtisanoutumisaika on 14 päivästä kahteen kuukauteen. Kunnassa tämä vaihtelee myös 14 päivästä kahteen kuukauteen, mutta irtisanoutumisaajan määrittelevät palvelussuhteen kestoajat ovat erilaiset kuin valtionhallinnossa. Lisäksi kahden kuukauden irtisanoutumisaika voi kunnassa tulla kysymykseen vain tilanteissa, joissa kunnan valtuusto on palkannut virkamiehen. (Virkamieslaki 30 §; viranhaltijalaki 40 §) Irtisanomisaikoja noudatetaan sekä virkasuhteen individuaalisissa irtisanomistilanteissa että kollektiivisissa tilanteissa²²⁴.

Virkamiehiä koskevat irtisanomisajat ovat minimiaikoja²²⁵. Molemmissa laeissa mahdollistetaan sopimuksella myös erilaisista irtisanomisajoista sopiminen. Virkamieslaissa säädellään tästä vielä tarkemmin, sillä lain mukaisesti irtisanomisaika voidaan sopia enintään kuudeksi kuukaudeksi. Virkamieslaissa on lisäksi säädetty, että viranomaisen irtisanomisaika voidaan sopimuksella määrätä laissa säädettyä aikaa pitemmäksi. (Virkamieslaki 30§; viranhaltijalaki 30.3 §) Irtisanomisaika on mahdollista sopia laista poikkeavaksi sekä valtion että kunnan virkaehtosopimuksilla (valtion virkaehtosopimuslaki 6.11.1970/664, 2.2 §; kunnallinen virkaehtosopimuslaki 6.11.1970/669, 2.2 §). Irtisanomisajan aikana virkasuhde jatkuu normaalisti²²⁶.

Viranomaisen toimintaan kuuluvat hyvän hallinnon periaatteet, jotka antavat viranomaisen toiminnalle laadulliset vähimmäisvaatimukset. Hallinnon oikeusperiaatteet vaikuttavat viranomaisen harjoittamalle ja sen muodostumiselle. Yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate sekä

²²³Husa & Pohjolainen 2008, s. 303; Koskinen & Kulla 2009, s. 327 - 328; Mäenpää 2005, s. 6 - 7; Mäenpää 2008b, s. 11.

²²⁴Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 292.

²²⁵Bruun, Mäenpää & Kulla 1995, s. 266; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 292.

²²⁶Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 266.

luottamuksensuojaperiaate. Jokaisella periaatteella on oma merkityksensä viranomaisen toiminnan ohjaajana ja rajoittajana.²²⁷

Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisen täytyy kohdella ihmisiä samankaltaisissa tilanteissa tasapuolisesti.²²⁸ Yhdenvertaisuusperiaatteen perusta on perustuslaissa säädetty vaatimus yhdenvertaisuudesta, jonka mukaan kaikki ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa asettaa erilaiseen asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella (perustuslaki 6.1 §, 6.2 §). Toinen hyvän hallinnon periaate koskee tarkoitussidonnaisuutta, jonka mukaisesti viranomaisen saa käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, kuin on määrätty. Viranomaisen ei saa käyttää väärin tarkoituksiin viranomaiselle kuuluvia velvollisuuksia.²²⁹

Objektiviteettiperiaatteen tarkoituksena on viranomaisen toiminnan puolueettomuus, riippumattomuus ja asiallisuus. Periaatteen tarkoituksena on turvata kansalaisten luottamus viranomaisten toiminnan asianmukaisuuteen. Hallintotoiminta ei periaatteen mukaisesti saa rakentua epäasiallisille perusteille, esimerkiksi henkilökohtaisen hyödyn tavoittelulle. Suhteellisuusperiaatteen tavoitteena julkisessa hallinnossa on asettaa viranomaisen toiminta ja sen voimakkuus oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Viranomaisen on toimittava niin, että sen toiminta rajoittaa yksityisten oikeuksia mahdollisimman vähän. Luottamuksensuojaperiaatteen tarkoituksena on turvata kansalaisten luottamus viranomaisen toiminnan lainmukaisuuteen. Viranomaisen täytyy huomioida oikeusjärjestyksen perusteella suojatut oikeudet odotukset toimiessaan hallinnossa.²³⁰

5.1.1 Viranomaisen selvitysvelvollisuus

Virkamiehen ennakkolliseen oikeusturvaan kuuluu viranomaisen selvitysvelvollisuus, jonka mukaan irtisanomispäätöksen tehneellä viranomaisella on velvollisuus tutkia ja selvittää virkamiehen irtisanomisen perusteet ja niiden laillisuus.²³¹ Hallintolaissa on vahvistettu viranomaisen velvollisuus huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä (hallintolaki 31.1 §). Viranomaisen huolehtii tästä velvollisuudestaan hankkimalla asian kannalta tarpeelliset tiedot ja selvitykset (hallintolaki 31.1 §).

²²⁷HE 72/2002 vp. s. 54; Kulla 2008, s. 94; Mäenpää 2004, s. 83 - 84; Tolonen 2003, s. 43.

²²⁸HE 72/2002 vp. s. 54; Kulla 2008, s. 96; Mäenpää 2008b, s. 67.

²²⁹Mäenpää 2002, s. 128; Mäenpää 2004, s. 90.

²³⁰HE 72/2002 vp. s. 55; Kulla 2008, s. 102; Mäenpää 2004, s. 92 - 93, 95.

²³¹Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 287; Mäenpää 2008b, s. 153.

Viranomaiselle kuuluu asian selvittämisen päävastuu, minkä tavoitteena on korostaa virallisperiaatteen noudattamista sekä virkamiehen irtisanomisen aineellisen totuuden selvittämistä. Viranomaisen toimittaman riittävän selvittämisen tarkoituksena on, että se hankkii asian lainmukaisen ratkaisemisen kannalta merkitykselliset tiedot ja selonteot. Viranomaisen menettelyjohtovaltaa ja velvollisuutta huolellisuuteen korostaa hallintolaissa säädetty tapauksen asianmukainen selvittäminen. Asian selvittämisen tavoitteena on irtisanomisen ja sen perusteiden luotettava, riittävä ja lisäksi objektiivinen tieto tapahtuneesta. Sen perusteella viranomainen voi tehdä hyvän ja lainmukaisen päätöksen virkasuhteen jatkosta. Viranomaisen hankkiman selvityksen perusteena on asiaan kuuluvat tosiseikat ja niitä tukevat todisteet.²³²

Viranomainen voi selvittää asian itse tai hankkia selvityksen toisilta viranomaisilta. Irtisanomisen perusteiden asianmukaisen selvittämisen kannalta viranomainen voi pyytää selvityksen tai muita lausuntoja ulkopuolisilta tahoilta. Virkamiehen kuuleminen ja selvitys asiasta voivat tuoda viranomaiselle lisäselvitystä, esimerkiksi virkamiehen irtisanomisen perusteena olevien poissaolojen syistä.²³³

Viranomaisen täytyy näyttövelvollisuutensa turvin esittää virkamiehen irtisanomiselle lainmukaiset riittävät ja oikeat perusteet. Viranomaisen on itse selvitettävä virkamiehen moitittavan toiminnan irtisanomisperusteet ja niiden perusteella irtisanomistilanteen kokonaisarviointi. Irtisanomistilanne on aina yksilöllinen ja oma tapauksensa, jossa viranomaisen huomioitavana voi olla lukuisia erilaisia perusteita sekä irtisanomisen puolesta että sitä vastaan.

5.1.2 Virkamiehen kuuleminen sekä yhteistoimintamenettely

Virkamiehelle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen irtisanomispäätöstä niistä irtisanomisen syistä perusteluineen, joiden pohjalta viranomainen haluaa irtisanoa virkamiehen (virkamieslaki 66.2 §; viranhaltijalaki 43.1 §). Oikeus tulla kuulluksi turvataan perustuslain perusoikeutena, minkä lisäksi hallintolaissa on säännös asianosaisen kuulemisesta (perustuslaki 21.2 §; hallintolaki 34.1 §). Asianosaiselle on varattava mahdollisuus tulla kuulluksi seikoista, jotka vaikuttavat asiassa tehtävään ratkaisuun (hallintolaki 34.1 §).

²³²HE 72/2002 vp. s. 86; Kulla 2008, s. 191, 193; Mäenpää 2004, s. 188 - 189; Niemivuo & Keravuori 2003, s. 255 - 256.

²³³Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 287; HE 77/2002vp. s. 86; Mäenpää 2008b, s. 153; VMLTK 1161/95.

Virkamiehen kuuleminen on tärkeä osa virkamiehelle kuuluvaa ennakkollista oikeussuojaa ja kuuleminen on oikeussuojan tae. Kuulemismahdollisuuden on oltava todellinen. Virkamies voi halutesaan olla käyttämättä oikeuttaan tulla kuulluksi. Myös viranomaisella on oikeus tuulla kuulluksi sen selvityksen johdosta, jonka virkamies on hankkinut ja joka mahdollisesti voi vaikuttaa valitusviranomaisen päätökseen asiasta.²³⁴

Hallintolaissa säännellään myös asianosaisen eli esimerkiksi virkamiehen irtisanomistilanteissa virkamiehen oikeudesta saada tietoon kuulemisen tarkoitus sekä ne seikat, joista virkamiestä halutaan kuulla. Viranomaisen on myös toimitettava virkamiehelle mahdolliset kuulemisen perustana olevat asiakirjat. (Hallintolaki 36 §) Virkamiehelle on annettava mahdollisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä myös lausua käsityksensä vaatimusten ja selvitysten johdosta. Virkamiehen oikeus tulla kuulluksi takaa tasapuolisuuden vaatimuksen, antaa virkamiehelle oikeussuojaa sekä turvaa hyvän hallinnon vaatimusta. Virkamiehelle on varattava riittävä aika selvityksen valmisteleminen ja antamiseen. Virkamiehellä on kuulemistilaisuudessa oikeus käyttää avustajaa apunaan. Virkamiehen selvitys tulee ottaa huomioon viranomaisen päätöksenteossa.²³⁵

Valtion virkamiehen pyytäessä on valtionhallinnon asianomaiselle pääluottamusmiehelle tai luottamusmiehelle varattava mahdollisuus tulla kuulluksi virkamiestä koskevassa irtisanomistilanteessa (virkamieslaki 66.4 §; valtion virkamiesasetus 14.11.1994/971, jäljempänä virkamiesasetus, 43.1 §). Luottamusmiehen kuuleminen ei korvaa valtion virkamiehen henkilökohtaista kuulemistä, vaan luottamusmiehen kuulemisen avulla pyritään suojaamaan virkamiehen asema irtisanomistilanteissa²³⁶. Työnantajan täytyy ilmoittaa valtion virkamiehelle tämän oikeudesta pyytää luottamusmiehen kuulemistä (virkamiesasetus 43.2 §). Kunnan virkamiehelle ei ole varattu lailla samaa mahdollisuutta luottamusmiehen kuulemisesta irtisanomistilanteissa, kuin valtion virkamiehellä on. Kunnan virkamiehellä on kuitenkin oikeus käyttää avustajaa apuna kuulemistilaisuudessa (virkamiesasetus 43.1 §). Virkamiehen avustajana kuulemistilanteissa voi toimia luottamusmies, joka voi myös käyttää puheoikeutta virkamiehen puolesta²³⁷.

Kuulemisen avulla virkamies voi kyseenalaistaa häneen kohdistuvia virkasuhteen päättämisperusteita ja samalla hän antaa oman selvityksensä asiasta. Irtisanomispäätöstä käsittelevä viranomainen tai tuomioistuin voi hyväksyä virkamiehen oikaisuvaatimuksen, jos virkamiestä ei ole asianmukai-

²³⁴HE 196/2002 vp. s. 59; KHO 15.5.2008/1165; Kulla 2008, s. 218; Ullakonoja 2004, s. 6.

²³⁵Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 284 - 286; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 305; Koskinen 2006, s. 5; Koskinen & Kulla 2009, s. 329 - 332; Ullakonoja 2004, s. 6 - 7; VMLTK 79/2006.

²³⁶Koskinen & Kulla 2009, s. 333; Kulla 2008, s. 222; Ullakonoja 2004, s. 10.

²³⁷HE 196/2002 vp. s. 59.

sella tavalla kuultu asiassa. Virkamiehen kuulemisessa tapahtuvia puutteellisuuksia voivat olla esimerkiksi epäselvyydet viranomaisen selvityspyynnössä virkamiehelle, liian lyhyt valmistautumisaika tai se, että valtion virkamiehelle ei ilmoiteta mahdollisuudesta saada kuulla luottamusmiestä. Tällöin virkamiehellä on oikeus palata takaisin hoitamaan virkaansa ja saada palkka ajalta, jolloin hän oli estynyt hoitamasta virkaa.²³⁸

Virkamieslain velvollisuus kuulla virkamiestä koskee viranomaista tilanteissa, joissa virkamiehen irtisanomisperusteet ovat hänen henkilöönsä liittyviä. Sama pätee, kun kysymys on laissa säännellyn johtavassa asemassa olevan virkamiehen irtisanomisesta (virkamieslaki 66.2 §). Virkamieslaissa ei säädellä virkamiehen oikeudesta tulla kuulluksi irtisanottaessa hänet tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla. Tällöinkin kuulemisessa on huomioitava hallintolain määräykset. Tämän johdosta virkamiehen kuuleminen asianosaisena voi tulla kyseeseen kollektiivisissa irtisanomistilanteissa.²³⁹ Viranhaltijalain mukainen virkamiehen velvollisuus kuulla irtisanottavaa virkamiestä koskee aina irtisanottaessa henkilöön liittyvillä perusteilla. Lisäksi viranhaltijalaissa säädellään viranomaisen toimintavelvollisuudesta kollektiivisten irtisanomistilanteiden aikana. Työnantajan ei tarvitse kuulla virkamiestä, jos se on velvoitettu neuvottelemaan taloudellisen ja tuotannollisen irtisanomisen perusteesta työntekijöiden tai heidän edustajien kanssa. (Viranhaltijalaki 43.2 §)

Virkamiehen irtisanomistilanteissa tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla täytyy ottaa huomioon laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (1.7.1988/651) sekä laissa työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa (13.4.2007/449) säädetyt säännökset. Lakien tarkoituksena on edistää yhteistoimintaa sekä parantaa työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksia. Virkamiehen irtisanominen tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla kuuluu yhteistoimintamenettelyn piiriin. (Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa 1 §, 2.1 §, 7.1 §; laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa 1 §, 4.1 §) Yhteistoimintamenettelyn avulla pyritään välttämään kaksinkertainen kuulemismenettely²⁴⁰.

Yhteistoimintamenettelyn osapuolina ovat valtiolla virasto ja sen henkilöstö. Yhteistoimintamenettely suoritetaan asianomaisten virkamiesten ja esimiesten välillä. Virkamiehiä voi edustaa menettelyssä henkilöstön edustajana toimiva, kuten esimerkiksi luottamusmies tai työsuojeluvaltuutettu. Kunnanhallinnossa yhteistoimintamenettelyn osapuolina ovat työnantajana toimiva kunta ja henki-

²³⁸Kulla 2008, s. 218; Ullakonoja 2004, s. 16; VMLTK 19/98; VMLTK 51/98; VMLTK 78/2005; VMLTK 70/2007; VMLTK 12/2008.

²³⁹Koskinen & Kulla 2009, s. 306; Ullakonoja 2004, s. 4.

²⁴⁰HE 267/2006 vp. s. 26.

löstö. Osallisina yhteistoimintamenettelyssä ovat asianomaiset virkamiehet ja heidän esimiehensä. Myös kunnan virkamiesten edustajana voi toimia luottamusmies, työsuojeluvaltuutettu tai muu nimetty edustaja. Ennen irtisanomista viranomaisella on velvollisuus neuvotella irtisanomisen perusteista, vaikutuksista ja käytettävissä olevista muista mahdollisista vaihtoehtoista asianomaisen henkilöstön tai heidän edustajiensa kanssa. Neuvottelut on toteutettava yhteistoiminnan hengessä ja niiden tavoitteena on yksimielisyys käsiteltävistä asioista. (Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa 4.1 §, 4.2 §, 8.1 §; laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa 3.1 §, 3.2 §, 5.1 §)

Ennen yhteistoimintamenettelyn aloittamista työnantajalla on sekä valtion- että kunnallishallinnossa velvollisuus antaa asianomaisille virkamiehille tai heidän edustajilleen tarpeelliset tiedot, esimerkiksi henkilöstön vähentämisen perusteista, arvio vähentämisen kohteeksi joutuvista virkamiehistä, arvio ajasta, jonka sisällä irtisanomiset toteutetaan, sekä lisäksi tieto siitä periaatteesta, jonka perusteella vähentämisen kohteena olevat virkamiehet määräytyvät. Tietojen antamisen avulla osapuolet voivat valmistautua yhteistoimintaneuvotteluun. Työnantajan täytyy ennen neuvottelujen aloittamista antaa työntekijäosapuolelle kirjallinen neuvotteluesitys yhteistoimintamenettelyn aloittamiseksi. Neuvotteluesityksessä selvitetään neuvottelun alkamisaika ja -paikka sekä tieto neuvotteluissa käsiteltävistä asioista. (Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa 8.2 §, 8a.1 §; laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa 6.1 §, 7.2 §)

Jos irtisanominen tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla koskee vain yhtä kunnan tai valtion virkamiestä, neuvottelut hoidetaan ensisijaisesti tämän virkamiehen ja työnantajan välillä. Virkamiehellä on oikeus pyytää irtisanomiskäsittelyyn luottamusmies, työsuojeluvaltuutettu tai muu henkilöstön edustaja. (Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa 8.3 §; laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa 5.2 §)

Kunnan virkamiesten kohdalla on tarkentava säännös toimintasuunnitelmasta laissa työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa. Lain mukaan työnantajan on irtisanoessaan ainakin kymmenen virkamiestä tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla annettava ennen neuvottelujen aloittamista henkilöstölle tai sen edustajalle esitys työllistymistä edistävästä toimintasuunnitelmasta. Toimintasuunnitelman laatimisessa työnantaja on yhteydessä työvoimaviranomaiseen, jonka kanssa se selvittää mahdollisia työllistymistä tukevia julkisia palveluita. Alle kymmenen virkamiehen irtisanomisen yhteydessä työnantajan on esitettävä ne periaatteet, joilla se tukee työntekijöiden oma-aloitteista hakeutumista toiseen työhön sekä virkamiesten työllistymistä julkisesta työvoima-

palveluista annetun lain mukaisilla palveluilla, kuten esimerkiksi työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen avulla. (Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa 9 §; laki julkisesta työvoimapalvelusta 30.12.2002/1295, 2.1 §)

Virkamiehen kuuleminen irtisanomistilanteissa on hänelle kuuluva oikeus, jota viranomaisen on noudatettava. Kuulemisen avulla varmistetaan virkamiehen oikeusturvaa ja hänen oikeuksiensa toteutumista. Virkamiehen kuuleminen on viranomaiselle kuuluva velvollisuus, jota tämän on noudatettava. Kuulemisessa virkamiehellä on mahdollisuus puolustautua irtisanomisperusteita vastaan ja kertoa asiasta oma näkemyksensä, joka viranomaisen on otettava huomioon irtisanomisen perusteellisuutta harkittaessa.

5.1.3 *Irtisanomisen muutosäännökset*

Virkamiehen irtisanomispäätös on tehtävä kirjallisesti (virkamieslaki 66.1 §; viranhaltijalaki 43.3 §). Muu kuin kirjallinen irtisanomispäätös ei ole pätevä²⁴¹. Kirjallisessa irtisanomispäätöksessä täytyy käydä ilmi ne perusteet, joiden nojalla virkamies irtisanoaan (viranhaltijalaki 43.1 §). Päätöksen perustelemisen velvollisuus käy ilmi myös perustuslaista (21.2 §) sekä hallintolaista (44.1 §). Kirjallinen ja perusteltu päätös ovat merkittävä osa virkamiehen oikeusturvan perustaa irtisanomistilanteissa. Kirjallinen päätös takaa virkamiehen oikeuden saada tietoonsa irtisanomiseen johtaneet perusteet. Perusteltu päätös on osa hyvän hallinnon toteutumista, ja se liittyykin viranomaisen velvollisuuteen valmistella ja käsitellä käsittelemänsä asiat huolellisesti ja asianmukaisesti.²⁴²

Päätöksen perusteluilla turvataan hallinnon avoimuus sekä varmistetaan viranomaisen harkintavallan lainmukaisuuden toteutuminen. Päätöksen perusteiden on pohjauduttava oikeisiin tosiseikkoihin sekä lakiin. Tehdyssä päätöksessä on ilmoitettava ne seikat ja selvitykset, jotka ovat vaikuttaneet viranomaisen päätökseen sekä myös sen käyttämät lainkohdat, johon päätös perustuu. Päätöksen perusteluissa on käytävä ilmi sekä tosiasia-perustelut että oikeudelliset perustelut. Tosiasia-perustelut koskevat päätöksessä olevia selvitettyksi katsottuja tosiseikkoja ja selvityksiä, joihin ratkaisu perustuu. Oikeudelliset perustelut päätöksessä ovat ratkaisun perustana olevat säännökset, kuten esimerkiksi laki, asetukset sekä yleiset oikeusperiaatteet. Irtisanovan viranomaisen on näytettävä toteen

²⁴¹Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 265; Koskinen & Kulla 2009, s. 306.

²⁴²HE 72/2002 vp. s. 98; Mäenpää 2004, s. 247; Niemivuo & Keravuori 2003, s. 316.

päätöksessä irtisanomisen perusteluina olleet perusteet. Irtisanomista koskevassa päätöksessä on oltava tieto siitä, miten virkamies voi hakea siihen muutosta.²⁴³

Kunnan virkamiehen irtisanomisen toimittaminen on pääsääntöisesti tapahduttava henkilökohtaisella kirjallisella tiedoksiannolla. Jos henkilökohtainen tiedoksianto irtisanomispäätöksestä ei ole mahdollinen, voidaan irtisanomispäätös toimittaa kirjeitse kunnan virkamiehelle. Kunnan virkamiehen katsotaan saaneen tiedon kirjeitse lähetetystä irtisanomispäätöksestä seitsemäntenä päivänä siitä, kun päätös on postitettu. Virkamiehen irtisanomisaika ja mahdollisuus hakea muutosta päätöksestä alkaa kulumaan seuraavana päivänä tiedoksiannosta. (Viranhaltijalaki 40.3 §, 43 §)

Virkamieslaissa ei säännellä valtion virkamiehelle annettavan irtisanomispäätöksen tiedoksiantotavasta. Päätös irtisanomisesta voidaan antaa valtion virkamiehelle joko henkilökohtaisesti tai kirjeitse. Virkamies katsotaan olevan irtisanottu siitä hetkestä lukien, kun hän on saanut tiedon viranomaisen irtisanomispäätöksestä (virkamiesasetus 32.2 §). Virkamiehen irtisanomisaika alkaa tiedoksisaantihetkestä (virkamiesasetus 32.2 §).

5.2 Virkamieslautakunta

Aiemmin voimassa olleen valtion virkamiehiä koskevan lain aikana virkamieslautakuntia oli ministeriöiden ja eri virastojen yhteydessä, sekä näiden lisäksi oli yleinen virkamieslautakunta. Yhteensä virkamiesten kurinpidollisia sekä muita virkasuhteeseen liittyviä asioita hoiti Suomessa 50 eri virkamieslautakuntaa. Virkamieslain (19.8.1994/750) mukaisesti luotu uusi ja ainoa virkamieslautakunta toimii valtiovarainministeriön yhteydessä itsenäisenä viranomaisena. Virkamieslautakunnan perustaminen merkitsi pyrkimystä käsiteltävien asioiden yhdenmukaiseen linjaan, minkä lisäksi uudistus toi mukanaan kustannussäästöjä.²⁴⁴

Virkamieslautakunnan käsiteltäväksi tulevat virkamieslaissa säädetyt asiat. Lautakunta käsittelee ja ratkaisee viranomaisten tekemistä päätöksistä tehdyt oikaisuvaatimukset. Oikaisua voidaan hakea esimerkiksi seuraavanlaisiin virkamiestä koskeviin päätöksiin: varoitus, lomautus tai virkasuhteen

²⁴³Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 265; HE 72/2002 vp. s. 100; Mäenpää 2004, s. 247, 255; Niemivuo & Keravuori 2003, 314, 316 - 315.

²⁴⁴Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 29 - 30; HE 291/1993 vp. Esityksen pääasiallinen sisältö; HE 291/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 13. luku; Kallio 1997, s. 43; Koskinen & Kulla 2009, s. 364 alaviite. 95; Valtiovarainministeriö 2009, s. 17.

irtisanominen, purkaminen tai osa-aikaiseksi muuttaminen. Määräaika virkamieslautakunnalta haettavaan oikaisuun on 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista. (Virkamieslaki 53 §)

Virkamieslautakunnassa käsiteltävät oikaisuvaatimukset, kuten virkamiehen irtisanomista koskevat, on käsiteltävä kiireellisinä (virkamieslaki 55 §). Virkamieslautakunnan päätökset laaditaan aina kirjallisesti erillisenä toimituskirjana ja päätöksestä tulee käydä selväksi siinä sovelletut lainkohdat sekä perustelut tehdyille ratkaisuille. Tehty päätös tulee toimittaa asianosaisille viipymättä. (Virkamiesasetus 14.11.1994/971, 37 §) Virkamiehen virkasuhde jatkuu katkeamattomana, jos lautakunta katsoo, että hänen irtisanomisensa tai virkasuhteen purkaminen on tapahtunut ilman laissa säädettyä perustetta (Virkamieslaki 55 §).

Virkamieslautakunnassa tehtyyn päätökseen virkamiehen irtisanomisen lainmukaisuudesta, voidaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen (virkamieslaki 54 §), joka käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa. Muutosta lautakunnan tekemään päätökseen voivat hakea aikaisemman päätöksen tehnyt viranomaislainen sekä virkamies, jota päätös koskee. Asia käsitellään korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä. (Virkamieslaki 54 §, 55 §)

5.3 Oikaisuvaatimusmenettely sekä kunnallisvalitus

Kunnan virkamies hakee muutosta virkasuhdettaan koskevaan irtisanomispäätökseen viranhaltijalain (11.4.2003/304) mukaisesti, niin kuin kuntalaisissa (17.3.1995/365) säädellään (viranhaltijalaki 50 §). Kunnan virkamies ei hae irtisanomispäätökseen muutosta hakemalla oikaisua valtion virkamiehen tavoin virkamieslautakunnalta. Kunnan virkamiehen irtisanomispäätöksen muutoksenhauksa noudatetaan kuntalain mukaista oikaisuvaatimusmenettelyä sekä vasta sen jälkeen tehdään valitus toimivaltaiselle tuomioistuimelle. Virkamiehen irtisanomista koskeva valitus on kuntalain mukaisesti kunnallisvalitus.

Kunnanhallituksen tai lautakunnan tekemään virkamiehen irtisanomispäätökseen haetaan kirjallisesti oikaisua kuntalain mukaisesti. Virkamiehen oikaisuvaatimuksen käsittelee yleisesti irtisanomispäätöksen tekijästä riippuen joko kunnanhallitus tai asianomainen lautakunta. Kunnan hallituksen ja lautakunnan alaisten toimielinten, esimerkiksi johtokunnan tai jaoston, irtisanomista koskevaan päätökseen haetaan oikaisua myös kunnanhallitukselta tai lautakunnalta. Virkamiehen tekemä

oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä. (Kuntalaki 89 §)²⁴⁵ Oikaisuvaatimusmenettely kunnassa on pakollinen ensivaihe ja se ilmentää kunnan sisäistä hallintomenettelyä. Tavoitteena oikaisuvaatimusmenettelyssä on, että sen kautta voitaisiin korjata selkeät laillisuusvirheet ilman tuomioistuinkäsittelyä.²⁴⁶ Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksiannosta (kuntalaki 93 §).

Kunnan valtuuston irtisanomispäätökseen saa hakea suoraan muutosta valittamalla, sillä valtuuston sekä oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn irtisanomista koskevaan päätökseen virkamies voi hakea suoraan muutosta kunnallisvalituksella toimivaltaiselta hallinto-oikeudelta (kuntalaki 90 §). Hallinto-oikeuden päätöksestä virkamies voi valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle (kuntalaki 97 §). Virkamiehen on valitettava 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista (kuntalaki 93 §).

Virkamies voi irtisanomispäätöstä koskevalla oikaisuvaatimuksella ja kunnallisvalituksella valvoa viranomaisen toimintaa²⁴⁷. Muutoksenhakukeinot, niin kunnassa kuin valtiolla ovat turvaamassa virkamiehistön oikeussuojaa ja takaamassa heille oikeudenmukaisen ja laillisen päätöksen.

5.4 Jatkuvuusperiaate

Valtion virkamieslaissa (19.8.1994/750, jäljempänä virkamieslaki) ja laissa kunnallisesta viranhaltijasta (11.4.2003/304, jäljempänä viranhaltijalaki) säädellään virkasuhteen jatkuvuusperiaatteesta. Tämän periaatteen mukaisesti virkamiehellä on laissa säädellyissä tilanteissa oikeus palata takaisin hoitamaan virkaansa irtisanomisen kumoutuessa. Virkasuhde jatkuu tällöin katkeamattomana. (Virkamieslaki 55.3 §; viranhaltijalaki 44.1 §) Virkasuhteen jatkuvuusperiaatteen tavoitteena on turvata virkamiehen oikeusturva sekä hänen oikeutensa pysyä virassaan, silloin kun irtisanomiselle ei ole ollut lainmukaisia perusteita²⁴⁸. Jatkuvuusperiaate koskee virkasuhteen irtisanomispäätöksiä, jotka on tehty henkilöön liittyvillä perusteilla tai tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla.

Työsopimusperusteisilla työntekijöillä ei ole vastaavaa jatkuvuusperiaatetta työsopimuslaissa (22.1.2001/55). Virkamiehen parempaa palvelussuhdeturvaa työsuhteiseen työntekijään verrattuna

²⁴⁵Harjula & Prättälä 2004, s. 620.

²⁴⁶Harjula & Prättälä 2004, s. 618; HE 192/1994 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 89 §.

²⁴⁷Harjula & Prättälä 2004, s. 625.

²⁴⁸HE 196/2002 vp. s. 60.

on perusteltu virkasuhteeseen kuuluvalla julkisen vallan käytön perusteella sekä laajemmilla velvollisuuksilla²⁴⁹.

Virkasuhteen irtisanomista koskeva päätös voidaan kumota lainvoimaisella päätöksellä oikaisuvaatimuksen tai valituksen seurauksena. Päätöksen kumoamisen syynä voi olla työnantajan lainvastainen irtisanomisperuste. Jatkuvuusperiaatteen noudattaminen toimii parhaiten tapauksissa, joissa virkamies on nopean toiminnan ansioista saattanut irtisanomispäätöksen mahdollisimman pian viralliseen tutkintaan. Virkasuhde ei pääty viranomaisen irtisanomisen vuoksi ennen asian käsittelyä ja ratkaisua oikaisun tai valituksen johdosta.²⁵⁰

Viranhaltijalain ja virkamieslain säännökset jatkuvuusperiaatteen toiminnasta ovat hyvin samansäältöiset. Viranhaltijalaissa säädetään lisäksi viranomaisen mahdollisuudesta irtisanoa kunnan virkamies uudelleen kumotun irtisanomispäätöksen jälkeen. Jos viranomaisen päätös kumotaan oikaisuvaatimuksen tai valituksen johdosta muilla perusteilla kuin laissa säädetyillä irtisanomisperusteilla, on viranomaisella oikeus uudella päätöksellä irtisanoa kunnan virkamiehen virkasuhde päätymään. (Viranhaltijalaki 44.2 §) Työnantajan aikaisempi irtisanomispäätös on voinut tulla kumotuksi esimerkiksi irtisanomisprosessissa tapahtuneen virheen, esimerkiksi kuulemisen tai selonottovelvollisuuden laiminlyönnin vuoksi²⁵¹. Jos viranomaisen uusi päätös virkamiehen irtisanomisesta saavuttaa lainvoiman, katsotaan virkasuhteen päättyneen asiassa ensin tehdyn ratkaisun mukaisesti (viranhaltijalaki 44.2 §).

Jatkuvuusperiaatteen ansioista virkasuhteen perusteeton päättyminen irtisanomiseen jää vaikutuksetta ja hänellä on oikeus palata takaisin hoitamaan virkaansa.²⁵² Jatkuvuusperiaatteen avulla virkamiehelle ei aiheudu vahinkoa viranomaisen lainvastaisesta irtisanomisesta. Periaate turvaa virkamiesten virantoimitusvelvollisuutta. Jatkuvuusperiaate on osa virkamiehelle kuuluvaa oikeutta ja oikeusturvaa.

²⁴⁹HE 291/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 2 §; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 309.

²⁵⁰HE 196/2002 vp. s. 59 - 60; Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 309 - 310; Koskinen & Kulla 2009, s. 313.

²⁵¹Hirvonen & Mäkinen 2006, s. 309 - 310.

²⁵²Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, s. 239; HE 196/2002 vp. s. 60.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Valtion ja kunnan virkamiesten asema on määritelty heitä koskevassa lainsäädännössä eli valtion virkamieslaissa (19.8.1994/750, jäljempänä virkamieslaki) ja laissa kunnallisesta viranhaltijasta (11.4.2003/304, jäljempänä viranhaltijalaki). Virkasuhdetta ja virkamiestä koskevat lait ovat hyvin samankaltaisia, mutta eroavaisuuksiakin on. Eroavaisuudet johtuvat esimerkiksi kunnan itsehallinnollisesta asemasta. Kunnan virkamiehen asemaan vaikuttaa lisäksi kuntalaki (17.3.1995/365). Virkamiehen toimintoihin vaikuttava julkinen hallinto on muuttuvien säännösten ja tavoitteiden kohteena, kuten taloudellisuuden ja tehokkuuden vaatimukset saavat aikaan muutostavoitteita. Myös Euroopan unionin sääntely on vaikuttanut virkamiehiä koskeviin säännöksiin²⁵³. Muutokset vaikuttavat virkamiesten toimintaan ja toimintatapoihin sekä heihin kohdistuviin vaatimuksiin.

Virkamies- ja viranhaltijalakiin ovat vaikuttaneet ajantasainen (26.11.2001/55) sekä sitä aikaisemmin voimassa ollut työsopimuslaki ja sen säännökset. Virkamieslakia muotoillessa oli voimassa nyt jo vanhentunut työsopimuslaki. Hallituksen esityksessä virkamieslaista on viittauksia työsopimuslain mukaisiin säännöksiin. Viranhaltijalakia säänneltäessä on otettu huomioon nyt voimassa olevan työsopimuslain määräykset. Viranhaltijalaissa ja sen hallituksen esitöissä on lukuisia viittauksia työsopimuslakiin, josta voi päätellä, että työsopimuslaki on ollut osittain merkittävässäkin asemassa viranhaltijalakia säädettäessä. Viranhaltijalaissa on suoria viittauksia työsopimuslakiin, kuten viranhaltijalain 38 §, jossa säädellään kunnan virkamiesten erityisestä irtisanomissuojasta.

Virkamies- ja viranhaltijalakia muotoillessa on pyritty lähentämään virkamiesoikeutta työsopimusoikeuteen. Virkamiesoikeuden ja työsopimusoikeuden lähentämisen yhteydessä on kuitenkin otettu huomioon virkamiesoikeuden julkisoikeudellinen asema ja ne erityispiirteet, joita ei voi olla työsopimusperusteisessa työsuhteessa. Tästä erityispiirteestä juontuu virkamiesoikeuden lukuisat poikkeavat piirteet. Sellaisia ovat esimerkiksi virkamiehen virkasuhteen jatkuvuusperiaate laittomissa irtisanomistilanteissa ja virkasuhteen irtisanomisen valitusmenetelmät. Valtion ja kunnan virkamiehen irtisanomisperusteet ovat hyvin lähellä työsopimusoikeudessa säädettyä ja työsopimusoikeus on otettu huomioon virkamies- ja viranhaltijalakeja säädettäessä. Tarpeellisia eroavaisuuksia virkamiesoikeudellisten ja työsopimusoikeudellisen irtisanomislainsäädännön välillä ovat vain virkasuhteen julkisoikeudellisesta luonteesta johtuvat seikat.

²⁵³HE 196/2002 vp. s. 4.

Virkamies- ja viranhaltijalain perusteella voidaan määritellä virkamiehistön toiminnan perusteet sekä heille kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niiden toteutuminen. Virkamiesten oikeuksiin kuuluvat lisäksi perusoikeudet, esimerkkinä sananvapaus. Virkamiesten oikeudet ja velvollisuudet toimivat osaltaan virkamiehistön toiminnan perusteena ja ohjeena. Virkamiehiä sääntelevien lakien tavoitteena on turvata heidän toimintansa tuloksellisuus, tarkoituksenmukaisuus sekä esimerkiksi oikeusturvavaatimusten täytyminen²⁵⁴. Virkamiehellä ja työsopimussuhteisella työntekijällä on samat perusoikeudet kuin kenellä tahansa. Virkamiehen julkisoikeudellinen palvelussuhde antaa kuitenkin oikeuksiin ja velvollisuuksiin oman lisän. Julkisoikeudellinen palvelussuhde tuo virkamiehelle oikeuden käyttää julkista valtaa, mutta samalla velvollisuuden toiminnan lainmukaisuudesta.

Virkamiesoikeudellisen tutkielman päämääränä ja osana tutkimusongelman kokonaisuutta on ollut selvittää virkamiehille kuuluvat yleisimmät oikeudet ja velvollisuudet. Tavoitteena ei ole ollut selvittää kaikkien oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita ja olemassaoloa, vaan niiden perusteiden pääpiirteet, jotka selvimminkin voivat vaikuttaa irtisanomisperusteisiin ja kuuluvat virkamiehen toimintaan ja toiminnan lähtökohtiin. Tutkielmassa tutkittu tämänkaltainen velvollisuus on esimerkiksi virkamiehen sivutoimi ja siitä aiheutuvat toimenpiteet. Virkamiehen velvollisuuksiin vaikuttaa virkamiehen asema ja hänelle kuuluvat tehtävät. Joillakin virkamiesryhmillä on esimerkiksi korkeampi käyttäytymisvelvollisuus vapaa-aikana. Virkamiehen yksi tärkeimmistä virkavelvollisuuksista on virantoimitusvelvollisuus eli hänelle kuuluvien tehtävien suorittaminen²⁵⁵. Virkatehtävät on suoritettava asianmukaisesti ja viivytyksettä (virkamieslaki 14.1 §; viranhaltijalaki 17.1 §). Virkamiehistön virantoimitusvelvollisuus vaikuttaa heidän toimintaansa ja käyttäytymiseensä.

Virkamiehille kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet vaikuttavat heidän toimintaansa virassa ja sen mukaiseen käyttäytymisvelvoitteeseen. Virkamiehen moitittava käyttäytyminen ja hänelle kuuluvien velvollisuuksien rikkominen johtavat usein virkatehtävien hoidon laiminlyöntiin tai muihin rikkomuksiin. Virkamiehen velvollisuuksien ja tehtävien moitteenvarainen hoitaminen, rikkominen tai laiminlyönti saattavat johtaa virkasuhteen irtisanomisperusteiden olemassaoloon.

Virkamiesoikeudellisen tutkimuksen kannalta merkittävässä ja keskeisessä asemassa ovat virkasuhteen irtisanomisen perusteet. Tutkielman keskeisin tutkimusongelma onkin ollut virkamiehen irtisanomisen lainmukaisten perusteiden selvittäminen. Tutkielmassa on selvennetty, että irtisanominen

²⁵⁴HE 291/1993 vp. Yleisperustelut, 3.1.1. Uudistuksen tavoitteet.

²⁵⁵HE 196/2002 vp. s. 37.

on mahdollista vain virkamieheen liittyvillä henkilökohtaisilla sekä tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla. Näillä perusteilla täytetään perustuslain vaatimus irtisanomisperusteiden lainmukaisuudesta (18.3 §).

Taulukko 1. Virkamiehen henkilökohtaisen irtisanomisen vertailu.

Määräys	Valtion virkamies	Kunnan virkamies
Irtisanomisperuste erityisen painava	X	
Irtisanomisperuste asiallinen ja painava		X
Irtisanominen tehtävä kohtuullisen ajan puitteissa	X	X
Virkamiehen sijoittaminen ensisijainen vaihtoehto henkilökohtaisen irtisanomisen sijaan		X
Varoitus pakollinen ennen irtisanomista		X
Mahdollisuus pidättää virkamies virantoimituksesta irtisanomisen yhteydessä	X	
Irtisanomiskielto sairauden, vikan ja vamman perusteella	X	
Irtisanomiskielto sairauden, vamman ja tapaturman perusteella		X
Irtisanomisoikeus työkyvyttömyyseläkkeen perusteella	X	X
Irtisanomiskielto laillisen työtaistelun aikana	X	X
Irtisanomiskielto poliittisen, uskonnollisen, mielipiteiden tai osallisuudesta yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan perusteella	X	X
Irtisanomiskielto oikeusturvakeinoihin turvautumisen vuoksi	X	X
Erityinen suoja raskauden ja perhevapaiden vuoksi	X	X

Virkamiehen irtisanominen häneen liittyvillä henkilökohtaisilla eli individuaalisilla perusteilla on selvennetty tutkielman kolmannessa pääjaksossa. Irtisanomisen lainmukaisten perusteiden pohdinta perustuu tässä virkamies- ja viranhaltijalakiin sekä irtisanomistapauksiin kuten virkamieslautakunnan päätöksiin. Tutkimusongelmana työssä on selvitetty virkamiesten irtisanomisen perusteet. Henkilöön liittyvät irtisanomisperusteet ovat osa tutkimusongelman kokonaisuutta. Edellä olevassa taulukossa on osoitettu tutkielmassa selvitettyt yleisimmät virkamiehen henkilöön liittyvät irtisanomisen eroavaisuudet ja yhteneväisyydet valtiolla ja kunnassa.

Valtion virkamiehen irtisanominen on mahdollista, kun siihen on erityisen painava peruste. Kunnan virkamiehen irtisanomisperusteiden lainmukaisuuteen vaikuttavan perusteen täytyy olla asiallinen ja painava. Tutkielmassa selvitetyn mukaisesti henkilöön liittyvän irtisanomisen perusteet ovat mo-

lemmissa laeissa ilmaistu hyvin vapaasti ja ne mahdollistavat viranomaisen laajan harkintavallan. Laissa ei ole tarkasti selvennetty niitä perusteita, joiden mukaisesti irtisanominen on mahdollista. Viranhaltijalaissa on kuitenkin esitetty kunnan virkamiehen irtisanomisperusteita kahdella selventävällä tapauksella. Virkamieslaissa näin ei ole.

Tutkielmassa tehdyn selvityksen mukaan valtion ja kunnan virkamiehen irtisanomiseen henkilöön liittyvillä perusteilla vaikuttavat moitittavan toiminnan lisäksi virkamiehen asema, virkaan kuuluvat tehtävät ja velvollisuudet sekä esimerkiksi virkamiehen aikaisempi moitteeton ja pitkä ura. Viranomaisen on otettava huomioon irtisanomisen perusteiden lainmukaisuutta käsitellessään lukuisia asiaan kuuluvia tekijöitä, jotka voivat puoltaa joko irtisanomista tai virassa pysymistä. Jokainen irtisanomistilanne ja -peruste on yksilöllinen, ja irtisanomistilanteisiin voivat vaikuttaa hyvin erilaiset tekijät ja tilanteet. Viranomaisella on velvollisuus selvittää irtisanomisen perusteiden riittävyys ja tarkastella irtisanomistilannetta aina omana yksilöllisenä kokonaisuutena, johon vaikuttavat erilaiset olosuhteet ja seikat.

Virkamies- ja viranhaltijalain avoin sääntely mahdollistaa irtisanomisen perusteiden lainmukaisuutta tutkittaessa yksilöllisten perusteiden sekä virkasuhteiden erilaisuuden huomioimisen. Lakia ei ole sidottu täsmällisesti tiettyihin ja tarkkoihin irtisanomisiin johtaviin perusteisiin, minkä johdosta viranomaisella on kokonaisvaltaisen tarkastelun nojalla oikeus harkita yksilöllisesti perusteiden riittävyttä ja asiallisuutta. Jos virkamies- ja viranhaltijalaissa olisi tarkoin selvennetty virkasuhteen irtisanomisperusteet, ei työnantajalla välttämättä olisi laajaa harkintavaltaa ja tapauksien käsittely yksilöllisinä tilanteina voisi vaikeutua. Irtisanomisperusteiden avoimuus ei sido perusteita tiettyihin tilanteisiin ja olosuhteisiin. Avoimuus mahdollistaa myös uusien irtisanomisperusteiden käytön. Irtisanomisperusteiden tutkinnassa on huomioitava yhdenvertaisuusperiaate ja syrjinnän kieltö.

Irtisanomisperusteiden lähtökohta on virkamiehen moitittava toiminta, joka vaikuttaa virkasuhteen hoitoon. Tämän perusteella on tarkasteltava virkamiehen irtisanomisen laillisuutta. Virkamiehelle ei ole lailla suoraan säädetty kaikkia tilanteita, joiden nojalla viranomaisella on oikeus irtisanomiseen, vaan virkamiehen on itse arvioitava se, mikä on virkasuhteen kannalta moitteetonta ja hyväksyttävää toimintaa. Lisäksi virkamiehen on otettava huomioon ne perusteet, jotka voivat vaikuttaa irtisanomisperusteen syntymiseen. Virkamiehen on omalla käyttäytymisellään ja toimillaan huolehdittava siitä, ettei häneen kohdistu henkilökohtaisina pidettäviä irtisanomisperusteita.

Virkamiehen palvelussuhdeturvan kannalta henkilökohtaiset irtisanomisperusteet on ilmaistu laeissa varsin väljästi. Hallituksen esityksessä viranhaltijalaista on selostettu irtisanomisen perusteita, kun

taas virkamieslain hallituksen esityksessä irtisanomisperusteissa esitellään muutamia esimerkkejä ja viitataan työsopimuslain mukaisiin henkilökohtaisiin irtisanomisperusteisiin. Virkamiehen palvelusuhdeturvan kannalta virkamies- ja viranhaltijalain säädökset ovat suppeahkot. Säännöksiä tukevat virkamieslautakunnassa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa tehdyt päätökset virkasuhteen irtisanomisesta.

Tutkielman ja taulukon 1 selvityksen mukaan viranhaltijalaissa on virkamieslakiin poiketen säännelty työnantajan velvollisuudesta selvittää mahdollisuus kunnan virkamiehen sijoittamisesta toiseen virkasuhteeseen. Valtion viranomaisella ei ole vastaava velvollisuus, sillä virkamieslaissa ei ole tästä säädetty. Työsopimuslain perusteella työsopimussuhteessa työnantajalla on viranhaltijalain mukainen velvollisuus ennen irtisanomista selvittää työntekijän sijoittamisesta toiseen työsuhteeseen. Työsopimuslaki on ollut viranhaltijalakia säädettyä huomionarvoisessa asemassa ja oletettavaa on, että viranhaltijalain säädöksen yhtenä esimerkkinä on ollut työsopimuslain säännös. Virkamieslakia säänneltäessä oli voimassa työsopimuslaki vuodelta 1970 (320/1970). Tässä vanhentuneessa työsopimuslaissa ei säännelty työnantajan velvollisuudesta sijoittaa työntekijä mahdollisesti toiseen työsuhteeseen, jos irtisanominen tapahtui henkilökohtaisilla perusteilla. Virkamieslain mukaiset valtion virkamiehet ovat eriarvoisessa asemassa suhteessa kunnan virkamiehiin ja työsuhteessa oleviin työntekijöihin nähden. Mahdollinen muutos virkamieslakiin tulevaisuudessa voisikin olla tarpeellinen, että sama säädös ulottuisi valtion virkamiehiin.

Tutkielmassa selvitetty merkittävä ero virkamies- ja viranhaltijalaissa on virkamiehelle annettava varoitus ja sen käyttö. Kunnan virkamiehelle varoitus on irtisanomista edeltävä ja yleensä pakollinen toimenpide, kun taas valtion virkamiehelle varoitus on ennakkomuistutus moitittavasta käytöksestä, ei pakollinen toimi ennen irtisanomista. Viranhaltijalain varoituskäytäntö muistuttaa enemmän työsopimuslaissa säädettyä varoituksen merkitystä. Sen mukaan varoitus on irtisanomista edeltävä toimi. Säännökset varoituksen antamisesta olivat ennen ajantasaista viranhaltijalakia kunnan virkasäännöissä. Hallituksen esityksen (196/2002 vp) mukaan viranhaltijalain uusi säännös varoituksesta vastaa työsopimuslain vastaavaa säännöstä²⁵⁶. Varoitus on kunnallishallinnossa sidottu irtisanomiseen, kun taas valtionhallinnossa näin ei ole. Valtionhallinnossa varoitus on kirjallinen toimi, johon virkamies voi pyytää oikaisua, kun puolestaan kunnallishallinnossa varoituksen merkitys on valmisteleva toimi, johon kunnan virkamies ei voi kuntalain mukaisesti hakea muutosta.

²⁵⁶HE 196/2002 vp. s. 53.

Valtion virkamiehen irtisanomiseen liittyy tutkielmassa ja taulukossa 1. selvitetty virantoimituksesta pidättäminen. Tässä tehdyn selvityksen mukaan valtion virkamiehen virantoimituksesta pidättämisestä irtisanomisen yhteydessä säännellään lailla, jonka perusteella virkamies on pidätettävä virantoimituksesta, jos hänen irtisanomispäätöksensä ei ole saavuttanut irtisanomisajan jälkeen lainvoimaa. Tutkielmassa on päädytty siihen, että virkamiehen virantoimituksesta pidättäminen on mahdollinen, kun virkamiehen irtisanomisen perusteena oleva teko tai laiminlyönti on esimerkiksi osoittanut virkamiehen soveltumattomaksi tehtävänsä. Kunnan virkamiehen virantoimituksesta pidättämisestä irtisanomisen yhteydessä ei säädetä viranhaltijalaissa. Kunnalla on kuitenkin oikeus panna täytäntöön päätös, joka ei ole saavuttanut lainvoimaa.

Virkamiesoikeudellisessa tutkielmassa on selvitetty osana tutkimusongelman kokonaisuutta henkilöön liittyvien lainmukaisten irtisanomisperusteiden lisäksi niitä perusteita, joiden nojalla virkamiestä ei saa irtisanoa häneen henkilöön liittyvillä syillä. Virkamies- ja viranhaltijalaissa sekä niiden esitöissä on esitetty irtisanomisen kieltävien syiden perusteet. Tällaisia ovat esimerkiksi virkamiehen irtisanomiskielto sairauden, vian tai vamman seurauksena tai virkamiehen osallistuminen virkamiesyhdistyksen päättämään ja toimeenpanemaan työtaisteluun. Irtisanomisen kieltävät perusteet tukevat ja ovat osa virkamiehen palvelussuhdeturvaa. Samalla, kun virkamiehiä sääntelevät lait kieltävät tietyt irtisanomisperusteet, ne sallivat irtisanomisen tietyissä tilanteissa, kuten esimerkiksi tapaukset, joissa virkamiehen sairaudesta, viasta tai vammasta johtuen hänellä on oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen.

Virkamies- ja viranhaltijalain välillä on tutkielman mukaisesti eroavaisuuksia, kun virkamiehen irtisanominen tapahtuu henkilökohtaisilla perusteilla. Kunnan virkamiehen irtisanominen on kiellettyä, jos tämä turvautuu käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin. Virkamieslaissa asiasta ei erikseen säädetä. Työsopimuslaissa on vastaava pykälä, joka kieltää työntekijän irtisanomisen. Virkamiehen ja työntekijän irtisanominen on säädetty kielletyksi ilman laissa säädettyä perustetta ja turvautuminen perustuslaissa säädettyyn oikeuteen eli turvautuminen oikeusturvaan ei ole vastaavanlainen laillinen peruste. Virkamieslaissa voisi hyvinkin olla säännös irtisanomiskiellosta oikeusturvakeinoihin turvautumisen vuoksi, niin kuin viranhaltija- ja työsopimuslaissa on.

Virkamies- ja viranhaltijalaissa on muitakin eroavaisuuksia virkamiehen irtisanomisperusteissa. Tutkielmassa selvitetyn mukaisesti virkamiehen irtisanominen on kiellettyä hänen sairauden, vian, vamman tai tapaturman perusteella. Virkamieslaissa säädetään kiellosta sairauden, vian tai vamman seurauksena ja viranhaltijalaissa sairauden, vamman tai tapaturman johdosta. Aikaisemmin voimas-

sa olleessa palvelussuhdeturvalaissa säädettiin kunnan virkamiesten irtisanomiskiellosta sairauden, vian tai vamman perusteella kuten virkamieslaissa. Palvelussuhdeturvalain korvannessa viranhaltijalaissa sairaus, vika ja vamma on muuntunut sairaudeksi, vammaksi ja tapaturmaksi. Samoin kuin voimassa olevassa työsopimuslaissa. Viranhaltijalakia säädettäessä sen esikuvana on otaksuttavasti ollut virkamieslain sijaan sitä uudempi työsopimuslaki.

Taulukko 2. Virkamiehen tuotannollisen ja taloudellisen irtisanomisen vertailu.

Määräys	Valtion virkamies	Kunnan virkamies
Kollektiivinen irtisanomisperuste, kun työt ovat vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi/muutoin kuin tilapäisesti	X	X
Virkamiehen uudelleenkouluttamis ja -sijoittamisvelvollisuus kollektiivisissa tilanteissa	X	X
Viran siirtomahdollisuus toiseen virastoon / kuntaan	X	X
Irtisanotun virkamiehen takaisinotto mahdollisuus	X	X
Irtisanomiskielto uuden virkamiehen palkkaamisen vuoksi	X	X
Irtisanomiskielto työn vähäisen vähentymisen vuoksi	X	X
Irtisanomiskielto kone- ja laitehankintojen seurauksena, jos virkamies voidaan kouluttaa niiden käyttäjäksi	X	X
Irtisanomiskielto vähäisen kustannussäästön vuoksi	X	

Virkamiehen henkilöön liittyvien irtisanomisperusteiden lisäksi tutkielman tärkeän osan ja samalla osan päätutkimusongelman kokonaisuutta muodostavat virkamies- ja viranhaltijalain mukaisten tuotannollisten ja taloudellisten eli kollektiivisten irtisanomisperusteiden määrittely. Virkamiesten irtisanominen on mahdollista erilaisten tuotannollisten ja taloudellisten syiden eli virastossa tai laitoksessa tapahtuneiden muutosten seurauksena. Taulukossa 2. on selvennetty valtion ja kunnan virkamiesten tuotannollisen ja taloudellisen irtisanomisen yleisimmät piirteet ja niiden mahdolliset eroavaisuudet.

Kuten taulukosta 2 voi huomata ovat kollektiivisten irtisanomisperusteiden lähtökohdat virkamiehiä sääntelevissä säännöksissä pääpiirteissään samansisältöiset. Irtisanomisen mahdollistavat perusteet aiheutuvat aina viranomaisesta, ei virkamiehestä. Kollektiivisten irtisanomisperusteiden sääntelyn tarkastelun lähtökohta on viranomaisen toiminnassa ja taloudessa tapahtuneet muutokset. Tuotannollisten ja taloudellisten perusteiden mukaisten muutosten on oltava virkamieslain perusteella valtionhallinnossa olennaisia ja muita kuin tilapäisiä. Kunnallishallinnon virkamiehiä sääntelevän vi-

ranhaltijalain mukaan tehtävien vähenemisen on oltava olennaista ja pysyvää taloudellisista syistä tai uudelleen järjestelyistä tai muista niihin verrattavista syistä johtuvaa. Virkamiehen lainmukaisen irtisanomisen tuotannollisilla ja taloudellisilla syillä mahdollistavat tutkielmassa selvitettyt perusteet. Sellaisia ovat esimerkiksi uudelleen järjestelyistä aiheutunut virkamiehen töiden vähentyminen olennaisesti ja pysyvästi.

Kunnallishallinnossa tuotannollisiin ja taloudellisiin irtisanomisperusteisiin vaikuttavat lisäksi kunnan itsehallinnollinen asema, jonka mukaan kunta hoitaa ja saa itse järjestää sille kuuluvien tehtävien hoidon. Kunta voi esimerkiksi luopua sille vapaaehtoisen tehtävän tuottamisesta tai ostaa sille lailla säädetyt pakolliset tehtävät ulkopuoliselta tuottajalta. Molemmissa tilanteissa kunnan virkamiehistön tarpeessa ja määrässä voi tapahtua muutoksia, jotka vaikuttavat kunnan virkamiehen irtisanomisen oikeuteen tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla.

Tuotannolliset ja taloudelliset irtisanomisperusteet sääntelevät ne edellytykset, joilla kunnan tai valtion virkamiehen irtisanominen on mahdollista tai lainvastaista. Kiellettyjä irtisanomisperusteita ovat esimerkiksi virkamiehen irtisanominen tilanteissa, joissa viranomaisen on ennen tai jälkeen irtisanomisen palkannut uuden henkilön samankaltaisiin tehtäviin, vaikka tänä aikana viranomaisessa ei ole tapahtunut muutoksia toimintaedellytyksissä. Kiellettyä on myös virkamiehen irtisanominen tilanteissa, joissa irtisanomisperusteena on tehtävien uudelleen järjestely, joka ei tosiasiallisesti vähennä työn laatua ja määrää. Virkamiesten kollektiivinen irtisanominen ei ole mahdollista, jos hänet voidaan siirtää tai muuten esimerkiksi kouluttaa toisiin tehtäviin. Tarkoituksena virkamiehiä sääntelevissä laeissa olevilla irtisanomiskielloilla kollektiivisissa tilanteissa on suojata virkamiehiä perusteettomilta irtisanomisilta ja turvata viranhoidon moitteeton jatkuminen.

Virkamiehen palvelussuhdeturvaa on vahvistettu virkamies- ja viranhaltijalain uudelleen kouluttamisesta ja sijoittamisesta koskevilla säännöksillä. Viranomaisen on kollektiivisissa irtisanomistilanteissa otettava huomioon tarkasti virkamiehen irtisanomisen perusteet ja muut mahdolliset irtisanomista korvaavat vaihtoehdot. Virkamiehen irtisanominen on mahdollista vasta, kun hänen uudelleen sijoittamisensa tai kouluttamisensa eivät ole mahdollisia vaihtoehtoja. Virkamiehen irtisanomisen tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla kieltävät laeissa asetetut säädökset. Näin on esimerkiksi silloin, kun virkamiehen irtisanomisen jälkeen viranomaisen on palkannut uuden henkilön samaan tai samankaltaisiin tehtäviin. Tuotannolliset ja taloudelliset irtisanomisperusteet eivät ole riippuvaisia virkamiehestä toisin kuin henkilöön liittyvät irtisanomisperusteet.

Virkamiehen irtisanomisen toisaalta kieltävillä ja toisaalta sallivilla säännöksillä on pyritty turvaamaan virkaan kuuluvien tehtävien suorittamisen asianmukaisuus sekä virkamiehen oikeus pysyä virassaan ja hänelle kuuluva oikeussuoja. Viranomaisella on oltava lainmukaiset perusteet irtisanoa virkamies. Irtisanominen on mahdollista vasta, kun sen syyt perustuvat lakiin ja virkamiehelle on annettu mahdollisuus tulla asiassa kuulluksi, kuten tutkielmassa on todettu. Virkamiehen irtisanomisen kieltävien, niin henkilöön liittyvien kuin kollektiivisten perusteiden tarkastelu on ollut osa työn tutkimusongelmaa. Irtisanomisen sääntelyllä on tarkoituksena estää virkamiehen irtisanominen väärin perustein. Irtisanomisen kieltävillä säännöillä on tavoitteena virkamiehen oikeusturvan ja palvelusuhdeturvan ylläpitäminen ja vahvistaminen.

Tutkielmassa on käsitelty osana irtisanomisen tutkimusongelmaa virkamiehistön oikeussuoja irtisanomisen aikana ja sen jälkeen. Tässä työssä on esitetty virkamiehen tärkeimmät ja yleisimmät oikeussuojakeinot irtisanomisen yhteydessä. Niillä pyritään turvaamaan irtisanomisen lainmukaisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Oikeussuoja turvaa virkamiehelle mahdollisuuden tulla kuulluksi ja antaa oma selvityksensä viranomaisen irtisanomiseen oikeuttavista perusteista.

Oikeussuojakeinot suojaavat virkamiestä ja hänen oikeuksiaan. Oikeussuojakeinojen huomiotta jättäminen saattaa aiheuttaa irtisanomispäätöksen lainvastaisuuden. Viranomaisen on noudatettava tiettyä irtisanomisprosessia ja sen aikana on varmistauduttava perusteiden asianmukaisuudesta ja prosessin laadun lainmukaisuudesta. Oikeussuojan avulla turvataan virkamiehille perustuslailla turvattuja oikeuksia, esimerkiksi jokaisen oikeutta asianmukaiseen käsittelyyn toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa (perustuslaki 21 §).

Virkamiehiä sääntelevät lait ovat pääpiirteissään samantyylliset ja monet säännökset ovat kirjoitusasultaankin samankaltaiset. Virkamies- ja viranhaltijalaissa on kuitenkin lukuisia toisistaan poikkeavia seikkoja, kuten esimerkiksi varoituksen merkitys irtisanomisprosessissa. Uudistuneilla laeilla, kuten virkamieslailla, viranhaltijalailla ja perustuslailla on luotu yhtenevää perustaa ja säännöksiä valtion ja kuntien virkamiehille. Viranhaltijalakia säädettäessä on otettu huomioon uuden työsuopimuslain säännökset, ja monin paikoin viranhaltijalain säännökset ovat lähempänä sitä kuin virkamieslakia. Uusi työsuopimuslaki ei ole voinut vaikuttaa virkamieslakiin sitä säädettäessä. Viranhaltijalaissa näkyy selkeästi tavoite yhdistää työsuhteen ja virkasuhteen perusteita, kuitenkin otetaan huomioon virkasuhteen julkisoikeudellinen luonne.

Julkisen hallinnon työntekijöillä eli valtion ja kunnan virkamiehillä on omat lakinsa, jotka säätelevät valtioon tai kuntaan virkasuhteessa olevia henkilöitä. Valtion ja kunnan virkamiehet on eroteltu

toisistaan jo virkamiehiä sääntelevissä ensimmäisissä säännöksissä. Valtion ja kunnan virkamiehiä ovatkin säännelleet omat erilliset säännökset jo pitkän aikaa. Kunnalla on ollut asemansa nojalla oikeus päättää sen alueella toimivien virkamiestensä toiminnan perusteista omilla ohjeilla ja esimerkiksi virkasäännöillä. Valtio ja kunta ovat itsenäisiä toimijoita, joten on ymmärrettävää, että niiden virkamiehiäkin säännellään eri laeissa. Näistä laeista on huomattavissa virkasuhteiden eroavaisuudet, jotka näkyvät esimerkiksi virkamiesten irtisanomis päätösten muutoksenhaun menetelmissä. Kunnan virkamies hakee muutosta päätökseen kunnallisvalituksen kautta, kun taas valtion virkamies hallintovalituksen kautta. Kunta on itsehallinnollinen alue, jonka tehtävien merkittäviä suorittajia ovat sen virkamiehet. On tärkeää, että kunnan virkamiehillä on oma lainsäädäntö, joka ottaa huomioon kunnan aseman ja sille suodut oikeudet.

Kunnan ja valtion virkamiesten asema virassa turvataan lailla. Lainsäädännöllä on suojattava virkamiesten oikeuksia, kuten perustuslain takaamaa oikeutta työhön ja oikeutta pysyä työssä lainvastaisia irtisanomisperusteita vastaan. Tässä virkamiesoikeudellisessa tutkielmassa keskeisessä osassa olleilla virkamiesten irtisanomisperusteiden tarkastelulla on ollut tavoitteena osoittaa irtisanomisen kokonaisuus ja siihen vaikuttavien olosuhteiden merkitys. Tavoitteena oli osoittaa perusteet, joiden nojalla irtisanomisen perustuslainmukaisuus täyttyy. Tutkielmassa selvitetyn mukaisesti kunnan ja valtion virkamiehellä on lailla taattu vahva irtisanomissuoja. Viranomaisen on kunnioitettava virkamiehen irtisanomissuojaa ja sen perusteita. Virkamiehen irtisanominen on prosessi, jossa on huomioitava lukuisia erinäisiä seikkoja, kuten varoituksen merkitys ja virkamiehen sijoittamismahdollisuus. Irtisanomisprosessin päämääränä on turvata irtisanomisen perusteiden ja menetelmän lainmukaisuus ja virkamiehen asema.